Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7699**

17. Wahlperiode 07. 11. 2011

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes (Demografiebericht)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 3. November 2011.

Seite

Seite

Seite

I. Einleitung

1. Motivation, Zielsetzung und Auftrag

Der demografische Wandel wird die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten zunehmend beeinflussen. Eine anhaltend niedrige Geburtenrate, der erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung sowie der hohe Bevölkerungsanteil von Migranten[1] sind zwar auch in anderen entwickelten Ländern zu beobachten. Sie betreffen Deutschland aber in besonderem Maß.

Im Vergleich zu Frankreich oder den nordischen Staaten ist in Deutschland der Geburtenrückgang besonders ausgeprägt. Die Lebenserwartung wächst gleichzeitig stetig. Deutschland gehört seit vielen Jahren zu den Ländern mit geringer durchschnittlicher Kinderzahl und starker demografischer Alterung. Die Gesamtbevölkerungszahl nimmt zudem seit dem Jahr 2003 ab. Sie entwickelt sich damit gegenläufig zur Weltbevölkerung, die im Verlauf des Jahres 2011 auf 7 Milliarden ansteigt und auch längerfristig weiter wachsen wird.

Der demografische Wandel hat in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vielfältige Auswirkungen auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland. Es kommt darauf an, die demografischen Veränderungen und die damit verbundenen Auswirkungen frühzeitig zu erkennen und zu gestalten, um damit verbundene Chancen zu nutzen und damit einhergehende Risiken abzuwenden. Hieraus ergeben sich Handlungserfordernisse für jeden Einzelnen, für die Familien, für Wirtschaft und Gesellschaft wie auch für die politischen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Kommunen.

Daher hat die Bundesregierung auf ihrer Kabinettsklausur im November 2009 in Meseberg folgenden Beschluss gefasst:

„Der Bundesminister des Innern wird beauftragt, einen interministeriellen Ausschuss, Demografie‘ zur Koordinierung von Programmen und Initiativen der Ressorts zur Gestaltung des Demografischen Wandels auf Staatssekretärs Ebene einzuberufen und federführend dem Kabinett bis zum Jahr 2011 einen ‚Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes’ vorzulegen. Der Bundesminister des Innern wird ferner beauftragt, dem Kabinett hierauf aufbauend bis zum Jahre 2012 einen Vorschlag für eine ressortübergreifende ‚Demografie-Strategie der Bundesregierung‘ vorzulegen.“

Der vorliegende Demografiebericht der Bundesregierung hat das Ziel, die bereits eingetretene und die absehbare demografische Entwicklung in Deutschland zu beschreiben und die Auswirkungen des Wandels auf die einzelnen Politikbereiche zu analysieren. Weiterhin werden die von der Bundesregierung bislang ergriffenen Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels systematisch dargestellt. Zugleich wird der weitere Handlungsbedarf identifiziert. Die Bundesregierung möchte mit diesem Bericht zu einer Diskussion des demografischen Wandels mit den Ländern und Kommunen, der Wissenschaft und der interessierten Öffentlichkeit beitragen. Er dient gleichzeitig als Grundlage für die Demografiestrategie der Bundesregierung, die im Jahr 2012 verabschiedet wird.

2. Bisherige Berichterstattung und Struktur des Berichts

Der demografische Wandel ist bereits seit vielen Jahren Thema für den Bund wie auch für die Kommunen, die Länder und die Europäische Union. Daher kann der vorliegende Demografiebericht auf eine Vielzahl von Arbeiten aufbauen, die bis in die 70er-Jahre zurückgehen.

Die Bundesregierung hat sich mit dem demografischen Wandel in unterschiedlichen Zusammenhängen und unter verschiedenen Gesichtspunkten auseinandergesetzt. Neben den Bevölkerungsberichten der Bundesregierung zu den Weltbevölkerungskonferenzen (1974, 1984, 1994) sind beispielsweise die Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (in den Jahren 1987, 1996 und 2000) zu nennen.

Darüber hinaus befassen sich die einzelnen Bundesressorts seit Jahren intensiv mit der demografischen Entwicklung und den Auswirkungen auf ihre Politikbereiche, wie zum Beispiel das Bundesministerium der Finanzen (Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Rentenversicherungsbericht, Bericht „Aufbruch in die altersgerechte Arbeitswelt“), das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Altenbericht[2]), das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Umgang mit den Folgen der demografischen Entwicklung für Aus- und Umbau der technischen und sozialen Infrastruktur) oder das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Förderschwerpunkt Demografischer Wandel mit entsprechenden Projekten und Publikationen).

Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 1992 eine Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ eingesetzt. Diese Kommission legte im Jahr 2002 ihren Schlussbericht „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ vor (Bundestagsdrucksache 14/8800). Zudem spielt die demografische Entwicklung auch bei der Formulierung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eine wichtige Rolle und war ein Schwerpunkt des Fortschrittsberichts 2008 zur Nachhaltigkeitsstrategie.

---

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden auf die Verwendung von Paarformen verzichtet. Stattdessen wird die grammatikalisch maskuline Form verallgemeinernd verwendet (generisches Maskulinum). Diese Bezeichnungsform umfasst gleichermaßen weibliche und männliche Personen, die damit selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen sind.

[2] Seit 1993 wird regelmäßig in jeder Legislaturperiode ein Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (Altenbericht) von einer Sachverständigenkommission im Auftrag der Bundesregierung erstellt und dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

Die Länder haben in den letzten Jahren zahlreiche Enquête-Kommissionen eingerichtet und Strategien zum Umgang mit der demografischen Entwicklung verabschiedet. Viele Kommunen haben das Thema ebenfalls aufgegriffen, da sie mit den konkreten Auswirkungen einer zurückgehenden und alternden Bevölkerung direkt konfrontiert sind.

Ferner veröffentlicht auch die Europäische Kommission Berichte zum demografischen Wandel, wie den „Europäischen Demografiebericht“ und das Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“.

Der demografische Wandel betrifft auf Bundesebene nahezu alle Ressorts und Politikbereiche. Der vorliegende Demografiebericht stellt die damit verbundenen Zusammenhänge und politischen Maßnahmen erstmals ressortübergreifend dar.

Der Bericht fasst in Teil II die wichtigsten Fakten und Trends zum demografischen Wandel in Deutschland zusammen. Teil III stellt die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die besonders betroffenen Politikfelder dar und beschreibt die bereits ergriffenen Maßnahmen des Bundes. Teil IV enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen des Berichts und Teil V gibt einen Ausblick auf die ressortübergreifende Demografiestrategie der Bundesregierung.

II. Demografischer Wandel: Fakten und Trends

1. Überblick

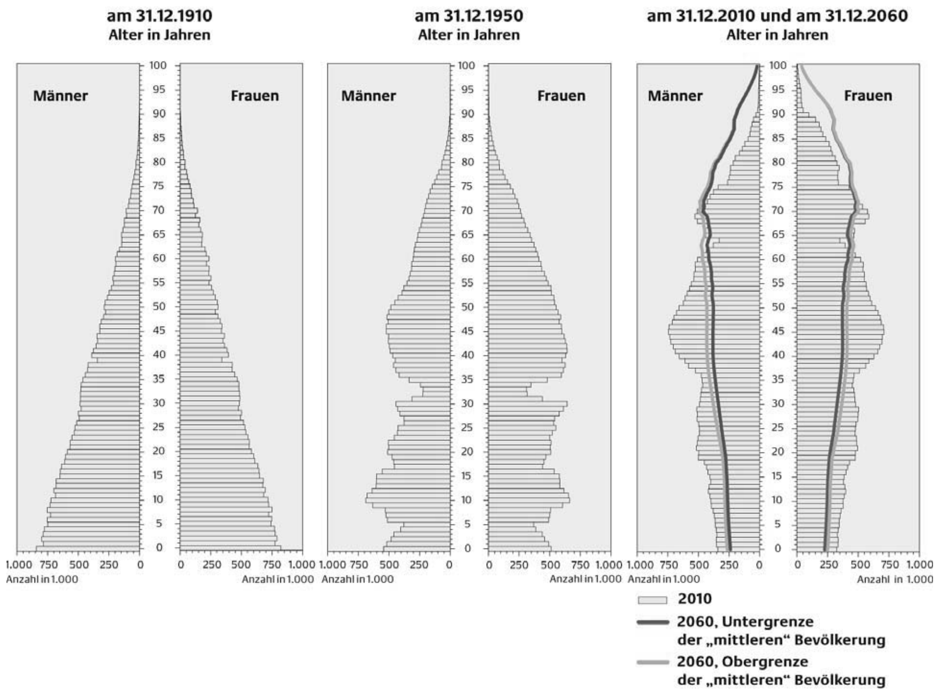
Der demografische Wandel zeigt sich in Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung, der Alters- und Geschlechterstruktur, der ethnischen Zusammensetzung und der regionalen Verteilung der Bevölkerung sowie der Lebensformen. Er wird im Wesentlichen durch die Entwicklung der Anzahl der Geburten, der Sterbefälle und der Wanderungsbilanz bestimmt.

In Deutschland ist die demografische Entwicklung durch eine kontinuierlich steigende Lebenserwartung und durch dauerhaft niedrige Geburtenzahlen gekennzeichnet. Seit dem Jahr 2003 nimmt die Gesamtzahl der Bevölkerung ab. Die Zahl der Sterbefälle übersteigt die der Geburten bereits seit Jahrzehnten. Gleichzeitig verändert sich der Altersaufbau der Bevölkerung, und die Struktur zwischen den Altersgruppen verschiebt sich. Es sind ein sinkender Anteil Jüngerer und ein wachsender Anteil Älterer zu verzeichnen. Die demografische Alterung verläuft langfristig und wird sich weiter fortsetzen, wie Abbildung 1 für den Zeitraum von 1910 bis 2060 zeigt.

Die derzeitige Bevölkerungsstruktur weicht schon lange von der Form der klassischen Bevölkerungspyramide ab, bei der sich die Stärke der Jahrgänge von den jüngsten bis

Abbildung 1

Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland, 1910, 1950, 2010 und 2060



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, für 2060: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

zu den ältesten kontinuierlich verringert (1910). Im Altersaufbau von 1950 haben die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise 1930 deutliche Kerben hinterlassen. Heute sind die mittleren Altersklassen besonders stark vertreten. Bis zum Jahr 2060 werden die zahlreich besetzten Jahrgänge weiter nach oben verschoben und schließlich von numerisch kleineren Jahrgängen ersetzt.

Der demografische Wandel ist im Wesentlichen durch fünf Entwicklungen gekennzeichnet:

1. Das Geburtenniveau ist in Deutschland dauerhaft niedrig und liegt seit etwa 40 Jahren um ein Drittel unter dem Niveau zur Erhaltung der Bevölkerungszahl (Generationenersatz). Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung steigt, weil die Kindergeneration jeweils kleiner als die Elterngeneration ist.

2. Die Lebenserwartung nimmt kontinuierlich zu und bewirkt eine weitere Verschiebung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung zugunsten der Älteren. Das Anwachsen älterer Bevölkerungsgruppen geht einher mit dem Altern der geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1964 (Babyboomer), die nach 2020 in das Rentenalter eintreten werden. Ihre Versorgung wird dann in den Händen schwächer besetzter, jüngerer Jahrgänge liegen. Der Rückgang der Bevölkerungszahl und die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung sind in der heute bestehenden Altersstruktur bereits angelegt.

3. Die Bevölkerungsentwicklung wird durch Zu- und Abwanderung beeinflusst. Deutschland war in der Vergangenheit ein Land mit starken Wanderungsgewinnen. Diese haben zu einer Abmilderung des Alterungsprozesses geführt. Nachdem der Wanderungssaldo jahrelang rückläufig und zwischenzeitlich sogar negativ war,[3] gab es im Jahr 2010 wieder deutliche Wanderungsgewinne.

4. Die demografische Entwicklung verläuft innerhalb Deutschlands regional unterschiedlich. Viele ostdeutsche Regionen sind mit einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl und einer starken Alterung konfrontiert. Zunehmend gilt dies jedoch auch für ländliche und städtische Regionen in Westdeutschland.

5. Deutschlands Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten ethnisch heterogener geworden: Derzeit leben hier 15,7 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

Nachstehend folgt zunächst eine Darstellung der Parameter, welche die Bevölkerungszahl unmittelbar beeinflussen, einschließlich einer Vorausberechnung der Gesamtbevölkerung. Daran schließen sich Ausführungen zum demografischen Wandel auf regionaler Ebene, zur Binnenwanderung, zur Entwicklung der Haushalte und zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund an.

[3] Der Wanderungssaldo für die Jahre 2008 und 2009 ist aufgrund der Korrekturen der Melderegister nur bedingt aussagekräftig.

2. Parameter der demografischen Entwicklung

Grundlage der weiteren Beschreibung der vielfältigen Aspekte der demografischen Lage und des demografischen Wandels sind hauptsächlich die Daten der amtlichen Statistik. Dazu gehören die Statistiken der Geburten und Sterbefälle, der Eheschließungen und Ehescheidungen, der Wanderungen über die Grenzen und innerhalb Deutschlands sowie zum Bevölkerungsbestand.[4]

Darüber hinaus ermöglichen Bevölkerungsvorausberechnungen[5] eine Abschätzung der künftigen demografischen Entwicklung. Sie enthalten Schätzungen zur künftigen Bevölkerungszahl sowie zur Alters- und Geschlechtsstruktur. Es werden mehrere Varianten mit verschiedenen Annahmen beschrieben.

2.1 Geburten

Die Zahl der Geburten bestimmt maßgeblich, ob eine Bevölkerung wächst oder schrumpft. Die zusammengefasste Geburtenziffer (Total Fertility Rate, TFR)[6] ist eine Größe zur Beschreibung der Fertilität. Sie lag im Jahr 2010 in Deutschland bei durchschnittlich 1,39 Kindern je

[4] Angaben zum Bevölkerungsbestand stammen aus der Bevölkerungsfortschreibung. Dabei werden für das frühere Bundesgebiet die Ergebnisse der letzten Volkszählung von 1987 und für die ehemalige DDR ein Auszug aus dem Einwohnermelderegister von 1990 mit den laufenden Meldungen zu Geburten, Sterbefällen und Wanderungen fortgeschrieben. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der letzten Volkszählung werden die Ergebnisse zum Bevölkerungsstand ungenauer. Ihre Neujustierung wird erst nach dem Zensus 2011 möglich, dessen erste Ergebnisse Ende 2012 erwartet werden.

[5] Sie stützen sich primär auf die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter der Länder. Die Bevölkerungsvorausberechnungen stellen keine Prognosen dar, sondern zeigen auf, wie die Entwicklung verlaufen würde, wenn bestimmte Annahmen zum Geburtenverhalten, zur Sterblichkeit und zum Wanderungsgeschehen eintreffen. Die Annahmen beruhen auf Untersuchungen der Verläufe im Zeit- und Ländervergleich sowie auf Hypothesen über die heute erkennbaren Entwicklungstrends. Die langfristigen Vorausberechnungen haben Modellcharakter und sollen als Wenn-dann-Szenarien verstanden werden.

[6] Die zusammengefasste Geburtenziffer eines Kalenderjahres bezieht sich auf alle Frauen, die im betrachteten Jahr im Alter von 15 bis 49 Jahren waren. Sie wird – hier in Bezug auf das Jahr 2010 – wie folgt interpretiert: Wenn das Geburtenverhalten der Frauen in den 35 Jahren zwischen ihrem 15. und 50. Geburtstag so wäre wie das durchschnittliche Geburtenverhalten aller 15- bis 49-jährigen Frauen im Jahr 2010, dann würden sie im Laufe ihres Lebens durchschnittlich circa 1,39 Kinder bekommen. Das Geburtenverhalten wird dabei anhand der altersspezifischen Geburtenziffern der Frauen in den einzelnen Altersjahren gemessen. Die zusammengefasste Geburtenziffer der Kalenderjahre ist zeitnah verfügbar. Ihre Schwankungen, die im Zusammenhang mit der Entwicklung der altersspezifischen Geburtenhäufigkeit betrachtet werden müssen, sind ein wichtiger Indikator für die aktuellen Veränderungen im Geburtenverhalten der Bevölkerung. Der Wert der zusammengefassten Geburtenziffer ist allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da in Perioden mit ansteigendem Gebäralter, wie zurzeit in Deutschland, das Geburtenniveau unterschätzt werden kann. Davon abzugrenzen ist die endgültige Kinderzahl bzw. zusammengefasste Geburtenziffer von Frauenkohorten, die das reproduktive Verhaltensmuster realer Frauenjahrgänge abbildet und nicht von kurzfristigen Ereignissen beeinflusst wird. Die endgültige Kinderzahl kann allerdings erst dann berechnet werden, wenn die entsprechende Kohorte das 50. Lebensjahr erreicht hat.

Frau[7] (vgl. Abbildung 2). Für die Erhaltung der Bevölkerungszahl (Generationenersatz) wären 2,1 Kinder notwendig.

In ganz Deutschland sank die Geburtenrate bereits seit Ende der 60er-Jahre auf ein niedriges Niveau ab. Dieser Rückgang schloss sich an das Geburtenhoch nach dem Zweiten Weltkrieg an. Merkmale dieser Phase waren die sehr hohe Heiratsneigung und die geringe Kinderlosigkeit. In der DDR stieg nach 1975 die Fertilität vorübergehend wieder an, nach der deutschen Wiedervereinigung ist in den neuen Ländern zunächst ein zweites gravierendes Geburtentief entstanden, das erst ab Mitte der 90er-Jahre wieder abgebaut wurde. Im Jahr 2010 sind die Geburtenniveaus mit 1,39 im früheren Bundesgebiet und 1,43 in den neuen Ländern (einschließlich Berlin) nahezu gleich.[8] Deutschland gehört im internationalen Vergleich zumindest seit dem Jahr 1980 zu den Ländern mit besonders niedriger Fertilität (vgl. Abbildung 3).

Gemeinsam mit Italien weist Deutschland seit Mitte der 80er-Jahre gegenüber Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Schweden und den Niederlanden eine niedrige Geburtenrate auf.

[7] Die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche lag im Jahr 2010 bei rund 110 000, das entspricht 70 Abbrüchen je 10 000 Frauen im Alter zwischen 15 und 44 Jahren. Sie ist seit dem Jahr 2003 kontinuierlich gesunken. Da über die Motivlage der Frauen in der Bevölkerungsstatistik keine Angaben vorliegen, wird das Thema hier nicht weiterverfolgt.

[8] Die endgültige Kinderzahl der Frauenkohorten ist allerdings in den neuen Ländern immer noch höher als im Westen Deutschlands.

Ein vergleichender Blick auf die Fertilität für das Jahr 2009 in und außerhalb Europas ergibt für Deutschland ebenfalls vergleichsweise geringe Werte.

Der durchschnittliche Wert in der Europäischen Union betrug im Jahr 2008 1,60 (letzte aktuelle Angabe). Die höchsten Werte bestehen im Jahr 2009 in Irland mit 2,07 und in Frankreich mit 2,00. In den Vereinigten Staaten liegt die durchschnittliche Kinderzahl bei 2,0. Am unteren Ende der Skala liegen Ungarn und Portugal mit einem Wert von 1,32 und Deutschland als Drittletzter mit einem Wert von 1,36 (2009).

Generatives Verhalten nach Geburtsjahrgängen

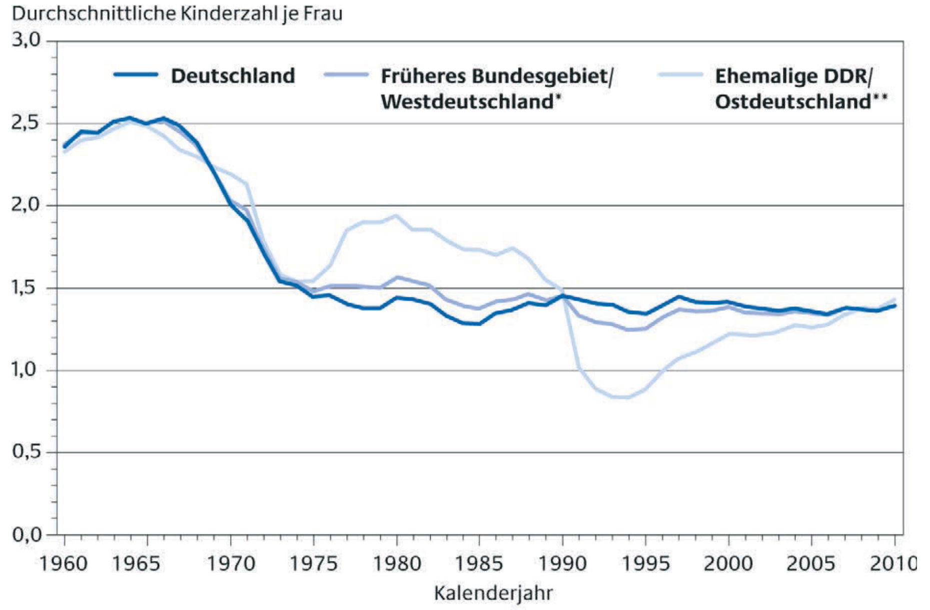
Eine nähere Beschreibung der Geburtenzahlen in Deutschland erfordert zudem eine kohortenspezifische Betrachtung. Die Kohortenfertilität gibt Aufschluss über die endgültige Kinderzahl eines weiblichen Geburtenjahrgangs.[9] Sie ist aktuell in Deutschland höher als die zusammengefasste Geburtenziffer.

Die durchschnittliche Kinderzahl nach Geburtsjahrgängen ist in Deutschland kontinuierlich gesunken. Sie nahm von 2,0 Kindern je Frau des Jahrgangs 1939 auf 1,7 des Jahrgangs 1959 ab (vgl. Abbildung 5). Dabei ist das durchschnittliche Gebäralter kontinuierlich angestiegen. Dieser Altersanstieg war zunächst auf das frühere Bundesgebiet begrenzt. Seit Beginn der 90er-Jahre bekommen auch Frauen in den neuen Ländern später im Leben Kinder.

[9] Zur Kohortenfertilität vgl. Fußnote 6.

Abbildung 2

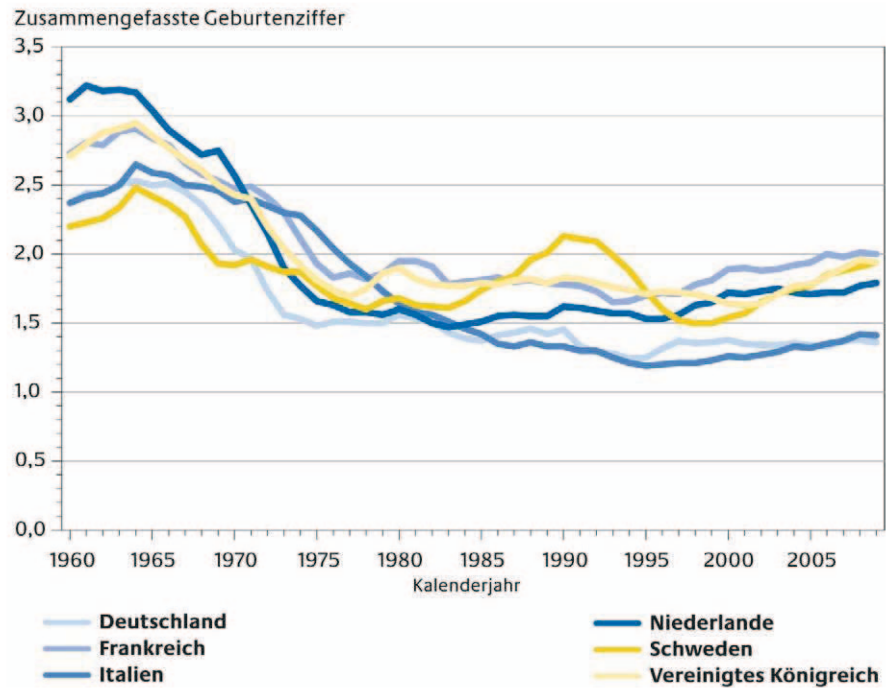
Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland, West- und Ostdeutschland, 1960 bis 2010



Datenquelle: Statistisches Bundesamt; Berechnung und grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Abbildung 3

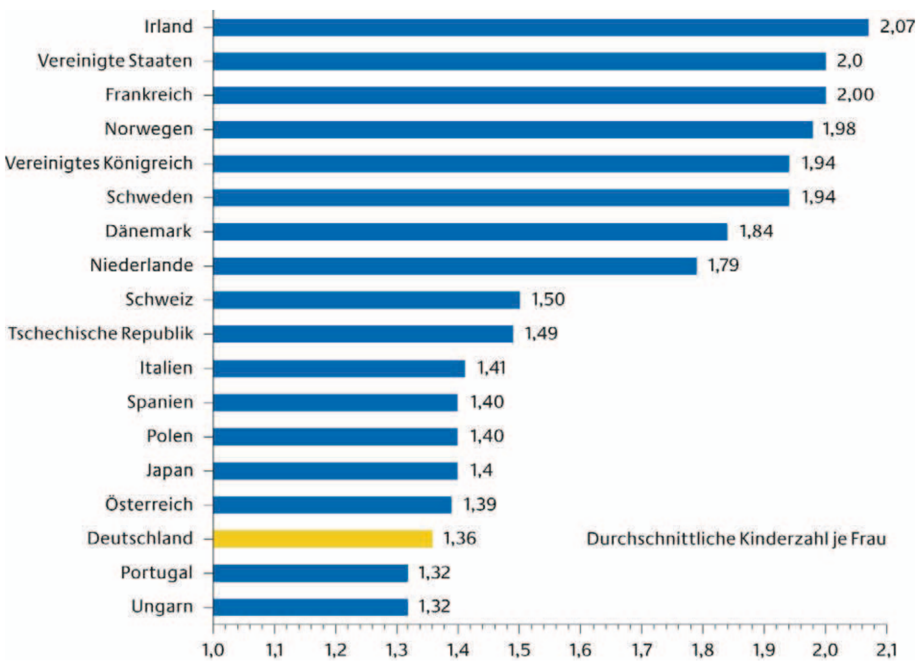
Entwicklung der TFR (zusammengefasste Geburtenziffer) von 1960–2009 für aus gewählte europäische Länder



Datenquelle: Eurostat; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Abbildung 4

Zusammengefasste Geburtenziffern im internationalen Vergleich, 2009

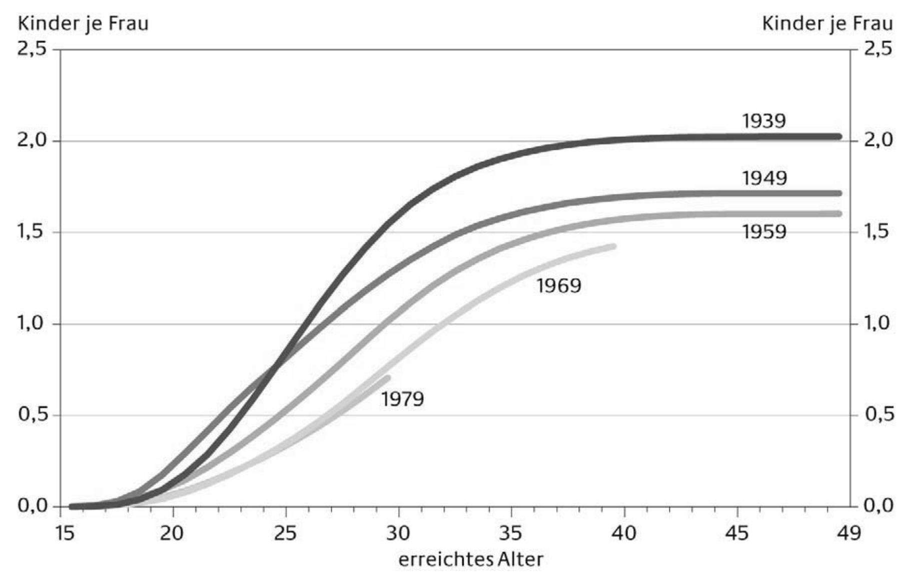


Datenquelle: Eurostat; Vereinigte Staaten und Japan: Statistisches Bundesamt, Internationale Statistik; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)



Abbildung 5

Kinderzahl je Frau nach Geburtsjahrgängen im früheren Bundesgebiet, Stand 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl je Frau nach Geburtsjahrgängen ist zunächst auf die Abnahme der Zahl der Kinder je Mutter zurückzuführen – bei einem relativ stabilen Anteil der Mütter an allen Frauen.[10] Die Zahl der Kinder je Mutter pendelte sich bei den Jahrgängen von 1949 bis 1968 auf einen Durchschnitt von zwei ein. Aber immer mehr Frauen dieser Jahrgänge blieben kinderlos. So ist die durchschnittliche endgültige Kinderzahl aller Frauen weiter gesunken. Das hohe Ausmaß der Kinderlosigkeit von Frauen, die heute Mitte 40 sind, trägt maßgeblich zum niedrigen Geburtenniveau dieser Generation bei.

Die Kinderlosigkeit ist unter den jüngeren Geburtsjahrgängen (um 1970) in Europa allgemein angestiegen. Im internationalen Vergleich ist sie jedoch in Deutschland besonders hoch. In Abbildung 6 wird die definitive Kinderlosigkeit von Frauen des Jahrgangs 1965 in verschiedenen europäischen Ländern, den USA und Japan vergleichend dargestellt.

Kinder und Lebensformen der Eltern

Die Anzahl der Geburten unterscheidet sich in Abhängigkeit von den Familien- und Lebensformen. Verheiratete Frauen haben im Durchschnitt mehr Kinder als Frauen in nichtehelichen Lebensgemeinschaften oder alleinerziehende Frauen. Der Anteil der Kinder verheirateter Mütter ist zwischen 1996 und 2010 um 8 Prozentpunkte zurückgegangen. Der Anteil der Kinder in nichtehelichen Lebensgemeinschaften ist um 3 Prozentpunkte und der von Allein erziehenden um 5 Prozentpunkte gestiegen.

Die Zahl der Eheschließungen in Deutschland ist seit Ende der 80er-Jahre rückläufig. Die Gesamtzahl hat sich von 530 000 Eheschließungen im Jahr 1989 auf 382 000 im Jahr 2010 reduziert. Dies liegt einerseits am sinkenden Anteil der Bevölkerung im heiratsfähigen Alter und andererseits an der abnehmenden Heiratsneigung.

Mit dem Rückgang des Heiratsniveaus ist eine Verschiebung der Eheschließungen in höhere Lebensalter verbunden. Vor allem in Ostdeutschland ist das Erstheiratsalter stark angestiegen. Während Frauen Ende der 80er-Jahre mit rund 23 Jahren erstmalig eine Ehe eingingen, hat sich dieses Alter bis heute auf rund 30 Jahre erhöht und liegt damit etwas über dem westdeutschen Niveau.

Das vergleichsweise niedrige Heiratsniveau geht in Deutschland mit einer steigenden Scheidungshäufigkeit einher. Von den heute geschlossenen Ehen enden, wenn das gegenwärtige Scheidungsniveau anhält, 39 Prozent mit einer Scheidung. 1990 war das Scheidungsniveau noch erheblich niedriger und betrug 27 Prozent.

Kinderlosigkeit und Bildung

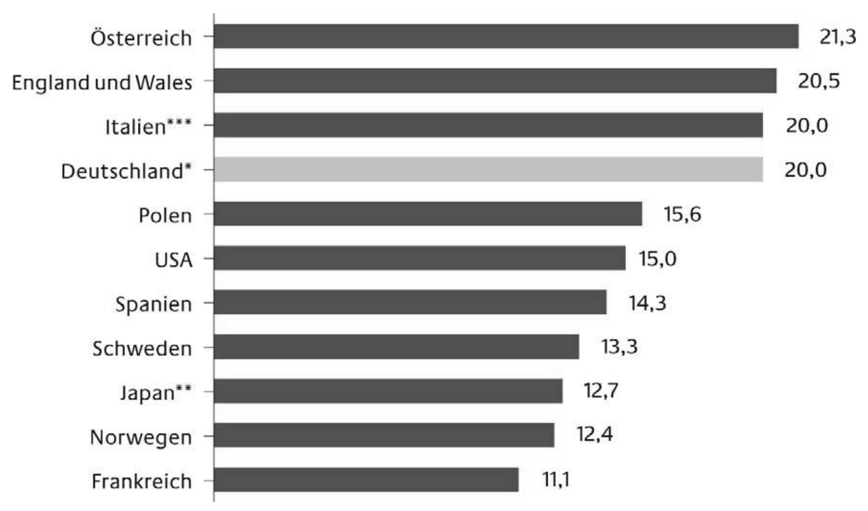
Kinderlosigkeit ist vor allem durch den hohen Anteil von kinderlosen Akademikerinnen in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Der Zusammenhang von Bildungsniveau und Kinderlosigkeit ist in der Familienforschung schon länger bekannt und wird durch die amtliche Statistik bestätigt.[11] Höher gebildete Frauen sind häufiger kinderlos. Lassen sich beide Ziele, Kinder aufzuziehen und eine qualifizierte Erwerbstätigkeit aus-

[10] Mikrozensuserhebung 2008 zur Gesamtzahl der von Frauen geborenen Kinder.

[11] Siehe Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 283 vom 29. Juli 2009 „Kinderlosigkeit nimmt zu“, Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Wiesbaden.

Abbildung 6

Kinderlosigkeit von Frauen des Geburtsjahrgangs 1965 (in Prozent)



* Quelle für Deutschland: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008
Quelle (andere Länder): Observatoire Démographique Européen, Stand 2004
** Geburtsjahrgang 1960, Quelle für Japan: Hara,Toshihiko, Increasing Childlessness in Germany and Japan: Toward a Childless Society?, International Journal of Japanese Sociology
*** 1964

Tabelle 1

Kinder unter 18 Jahren in der Familie nach dem Familientyp, 1996 und 2010 (in 1 000/Prozent)

Familientyp	1996 (in 1.000)	1996 (Prozent)	2010 (in 1.000)	2010 (Prozent)
Ehepaare	13.096	*84*	9.897	*76*
Nichteheliche Lebensgemeinschaften	644	*4*	964	*7*
Alleinerziehende	1.859	*12*	2.202	*17*
Insgesamt	15.599	*100*	13.063	*100*

Quelle: Statistisches Bund

zuüben, nicht gleichzeitig erreichen, entscheiden sich Frauen mit höherer Bildung häufiger für den Karriereweg. Die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf in einer von männlichen Lebensmustern geprägten Arbeitswelt spielt dabei eine entscheidende Rolle. Weitere wichtige Argumente sind der Einkommensverlust, wenn Zeiten der Kindererziehung eine Erwerbsarbeit verhindern (Opportunitätskosten[12]), wie auch Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg nach längerer Abwesenheit am Arbeitsmarkt. Hinzu kommt, dass insbesondere in Westdeutschland teilweise Rollenbilder vorherrschen, nach denen eine Vollerwerbstätigkeit von Müttern und eine gelungene Kindererziehung häufig für unvereinbar gehalten werden. Zudem ist die mütterliche Erwerbstätigkeit häufig in Ermangelung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch nicht realisierbar. Insgesamt gilt für Deutschland: Je höher der Bildungsstand, desto weniger Kinder hat eine Frau geboren (vgl. Abbildung 7).

Der ausgeprägte Zusammenhang zwischen Bildung und generativem Verhalten in Deutschland lässt sich auch an der Zahl der Kinder je Mutter beobachten. Mit zunehmendem Bildungsstand sinkt der Anteil der Mütter mit drei oder mehr Kindern. Auch der Zeitpunkt der Familiengründung hängt mit dem Bildungsstand der Frauen und ihren Ausbildungszeiten zusammen. Er hat sich auf der Lebenszeitachse in den letzten Jahren spürbar nach hinten verschoben.

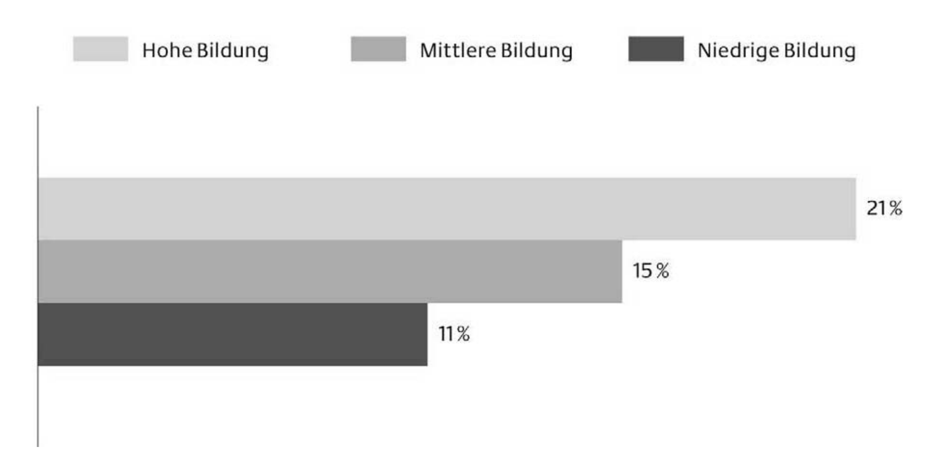
Studien zur Kinderlosigkeit bei Männern zeigen, dass Männer häufiger als Frauen kinderlos sind. Das ist darin

[12] Siehe hierzu überblicksartig Peuckert, Rüdiger 2008: Familienformen im sozialen Wandel, 7. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Abbildung 7



Anteil der 40- bis 75-jährigen Frauen ohne Kinder nach Bildungsstand



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2008

begründet, dass Männer einerseits häufiger ledig bleiben als Frauen und andererseits die Kinderlosigkeit unter Männern häufiger dem Lebensideal entspricht.[13]

2.2 Lebenserwartung

Seit über 150 Jahren steigt die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland und anderen entwickelten Ländern kontinuierlich um knapp drei Monate pro Jahr an.[14] In der zweiten Hälfte des 19. und am Anfang des letzten Jahrhunderts ist vor allem die Sterblichkeit bei Säuglingen und Kindern stark zurückgegangen. Nach 1950 prägte dann primär der Zugewinn an Lebensjahren älterer Menschen das Bild. Zu dieser Entwicklung haben maßgeblich der gestiegene Wohlstand, die verbesserten Arbeitsbedingungen, die Fortschritte in der medizinischen Versorgung, Hygiene und Ernährung beigetragen. Es ist zu erwarten, dass auch künftig die Lebenserwartung weiterhin ansteigen wird. Dies entspricht dem allgemeinen Trend in modernen Staaten.[15] Eine Obergrenze der Lebenserwartung – eine individuell in den Genen festgeschriebene natürlich vorbestimmte Lebensspanne – gibt es nach Auffassung der Forschung nicht.

Das Statistische Bundesamt geht in der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von einem weiteren Anstieg der Lebenserwartung in Deutschland aus. Die gegenwärtige Lebenserwartung (2010) Neugeborener liegt für Jungen bei 77,5 und für Mädchen bei 82,6 Jahren. In einer vergleichsweise moderaten Projektion (Basisannahme) ergibt sich für das Jahr 2030 für Männer eine durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt von 81 Jahren und für Frauen von 85,7 Jahren. Das sind Zuwächse von 3,8 Jahren für Männer und von 3,3 Jahren für Frauen im Vergleich zur Lebenserwartung in Deutschland im Zeitraum 2006/2008. Die Differenz in der Lebenserwartung von Männern und Frauen verringert sich bis 2060 von 5,2 auf 4,2 Jahre. 65-jährige Männer können immer noch mit weiteren 22,3, gleichaltrige Frauen mit 25,5 Lebensjahren rechnen. Das sind jeweils rund 5 Jahre mehr als 2006/2008.

In einer zweiten, optimistischeren Annahme wird von einem höheren Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt ausgegangen. Sie erreicht bis zum Jahr 2030 für Männer 82,3 und für Frauen 86,7 Jahre. Das sind für Männer 5,1 Jahre bzw. für Frauen 4,3 Jahre mehr als 2006/2008. Die Differenz in der Lebenserwartung zwischen Männern und Frauen sinkt von 5,2 auf 4,4 Jahre im Jahr 2030. Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt von 1960 bis 2060 in Fünf-Jahres-Intervallen. Dabei werden ab 2010 die Annahmen (L1 und L2) der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dargestellt.

Immer mehr Menschen erreichen ein hohes Alter bei besserer körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit. Die gesellschaftlichen Altersbilder werden der gesellschaftlichen Wirklichkeit häufig nicht mehr gerecht, denn sie unterschätzen Gesundheit und Leistungsfähigkeit im fortgeschrittenen Alter. Zudem wird die individuelle Varianz im Alter durch Altersstereotype und starre kalendarische Altersregeln häufig übersehen.

---

[13] Vgl. zum Beispiel Eckhard, Jan; Klein, Thomas 2006: Männer, Kinderwunsch und generatives Verhalten. Eine Auswertung des Familiensurvey zu Geschlechterunterschieden in der Motivation zur Elternschaft, Wiesbaden: VS Verlag; Schmitt, Christian 2005: Kinderlosigkeit bei Männern – Geschlechtsspezifische Determinanten ausbleibender Elternschaft. In: Tölke, Angelika; Hank, Karsten (Hrsg.): Männer – Das „vernachlässigte“ Geschlecht in der Familienforschung, Zeitschrift für Familienforschung, Sonderheft 4, Wiesbaden: VS Verlag, S. 18–43.

[14] Oeppen, Jim; Vaupel, James 2002: Broken limits of life expectancy. In: Science 296, S. 1029–1031.

[15] Im Allgemeinen wird zur Ermittlung der Lebenserwartung für Bevölkerungsvorausberechnungen der Langzeittrend der Sterblichkeitsentwicklung fortgeschrieben und gegebenenfalls an die Veränderungen der jüngsten Zeit angepasst. Andere Wege zur Vorausschätzung der Lebenserwartung gehen beispielsweise die Wissenschaftler des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung in Rostock unter Leitung von James Vaupel. Ihre Analyse vergleichbarer Industrieländer ergibt einen deutlich stärkeren Anstieg als in den amtlichen Vorausberechnungen angenommen.

Tabelle 2

Übersicht zu den Annahmen der künftigen Entwicklung der Lebenserwartung bis 2060 (in Jahren)

Geschlecht	Lebenserwartung bei Geburt					Zuwachs in Deutschland gegenüber 2006/2008*			
	2006/2008 Deutschland	Basisannahme (L1)		Annahme starker Anstieg (L2)		Basisannahme (L1)		Annahme starker Anstieg (L2)	
		2030	2060	2030	2060	2030	2060	2030	2060
Männer	77,2	81,0	85,0	82,3	87,7	+3,8	+7,8	+5,1	+10,6
Frauen	82,4	85,7	89,2	86,7	91,2	+3,3	+6,8	+4,3	+8,8
Differenz	5,2	4,7	4,2	4,4	3,5	- 0,5	- 1,0	- 0,8	-1,8

* Abweichungen durch Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

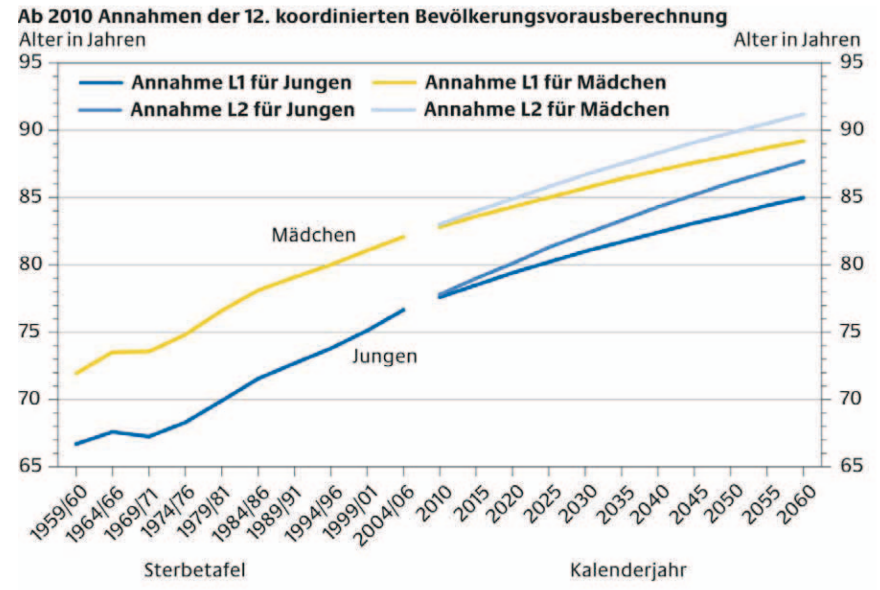
Die Chancen auf ein langes Leben variieren individuell und sind nicht zuletzt gezielter Prävention und Gesundheitsförderung zu verdanken. Die Ursachen individueller Unterschiede in der Lebenserwartung sind vielfältig. Dazu zählen Lebens- und Arbeitsbedingungen, Gesundheitsverhalten und Krankheiten im pränatalen und frühkindlichen Alter. Frauen leben durchschnittlich länger als Männer, Gebildete länger als Ungebildete und Nichtraucher länger als Raucher.

Das Sterberisiko im mittleren und hohen Alter wird durch den sozialen Status, durch Lebensstilfaktoren und gesundheitliche Risiken beeinflusst, wie Untersuchungen zu bestimmten Risikofaktoren zeigen. Die hier herangezogene Analyse (siehe Abbildung 9) geht von einer sogenannten Referenzperson mit definierten Merkmalen aus, deren Restlebenserwartung den Bezugspunkt für alle Vergleiche bildet. Untersucht wurde, wie stark sich die Restlebenserwartung der Referenzperson im Alter von 50 Jahren verringert, wenn ein Merkmal des Risikoprofils verändert wird. Unzufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitszustand, Diabetes mellitus oder starkes Rauchen beeinflussen die Lebenserwartung demnach besonders negativ. Auch starker Alkoholkonsum oder Arbeitslosigkeit erhöhen die Sterblichkeit deutlich. Bluthochdruck oder geringe Bildung verringern nach den Ergebnissen dieser Studie die Lebenserwartung in geringerem Maß. [16]

[16] Siehe Muth, Elena; Kruse, Anne; Doblhammer, Gabriele 2008: Was das Leben Jahre kostet. In: Demografische Forschung aus erster Hand 5/3, S. 1–2.

Abbildung 8

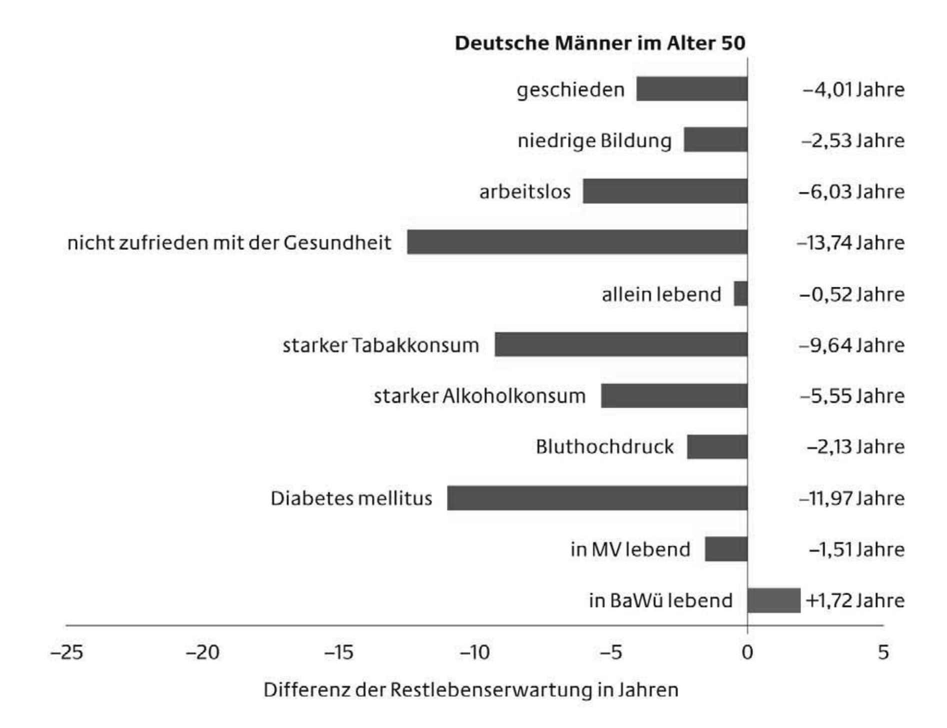
Lebenserwartung von Jungen und Mädchen bei Geburt, 1960 bis 2060 (in Jahren)

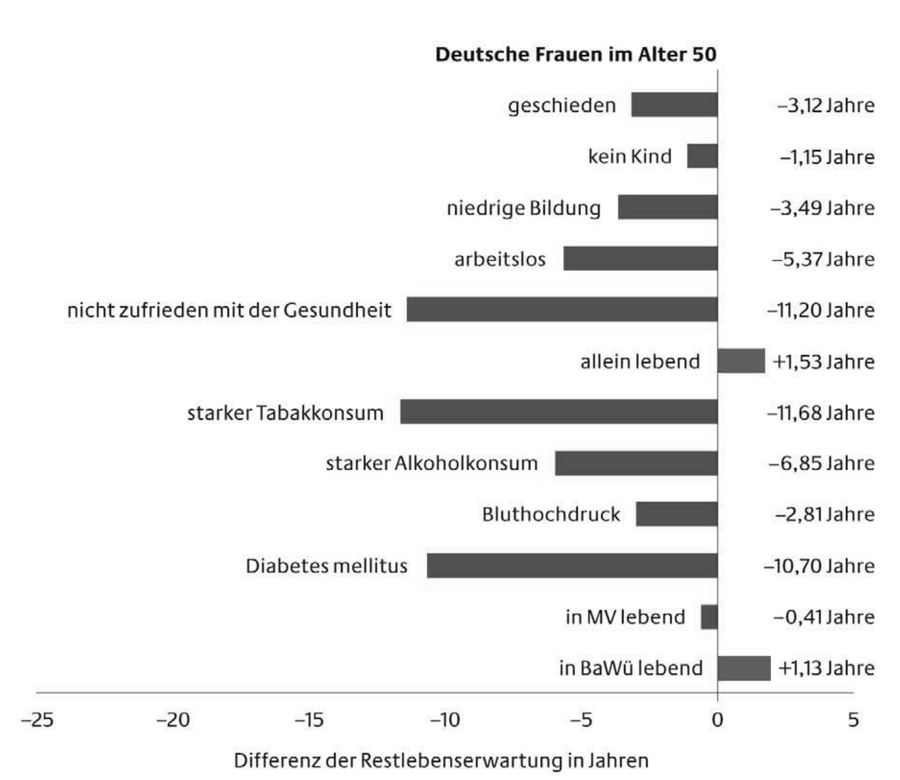


Quelle: Statistisches Bundesamt; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Abbildung 9

Unterschiede in der Restlebenserwartung der deutschen Frauen und Männer im Alter 50 im Vergleich zu einer Referenzperson





Quelle: Muth, E.; Kruse, A.; Doblhammer, G. 2008: Was das Leben Jahre kostet. In: Demografische Forschung aus erster Hand 5/3, S. 2

Es ist allerdings zu beachten, dass diese Faktoren nicht isoliert voneinander, sondern nur in Bezug zur gesamten Lebenssituation zu sehen sind.

Ungeachtet individueller Unterschiede im Alter gilt: Die Anzahl der Lebensjahre, die die Menschen in Gesundheit verbringen, wächst. Denn die Lebenserwartung von Männern und Frauen steigt nicht, weil sich der Alterungsprozess verlangsamt, sondern vor allem, weil er immer später im Leben einsetzt. Die Menschen werden nicht nur immer älter, sondern bleiben auch länger gesund. Insbesondere die Überlebenschancen der über 50-Jährigen nehmen zu. Es sind vor allem die höheren Altersklassen, bei denen sich der Rückgang der Sterblichkeit manifestiert.

2.3 Migration

Die Zu- und Abwanderung sind weitere wichtige Parameter der demografischen Entwicklung. Deutschland hat in seiner jüngeren Geschichte alle denkbaren Erscheinungsformen der grenzüberschreitenden Migration erlebt: Aus-, Ein- und Transitwanderungen, Arbeitswanderungen ebenso wie Flucht- und Zwangswanderungen – sowohl von Deutschen als auch von Ausländern.

Zuzüge

Deutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem der beliebtesten Einwanderungsländer Europas entwickelt. In den 50er- und 60er-Jahren erfolgte die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland überwiegend aufgrund der Anwerbung von Arbeitsmigranten, in den 70er- und 80er-Jahren insbesondere durch den Familiennachzug. Seit den 90er-Jahren treten andere Wanderungsmotive in den Vordergrund. Hier sind deutschstämmige (Spät-) Aussiedler, Asylsuchende und Flüchtlinge sowie neue Formen der Arbeitsmigration, insbesondere Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer, zu nennen.

Zwischen 1991 und 2010[17] wanderten insgesamt 18 Millionen Menschen nach Deutschland ein. Der Höhepunkt lag im Jahr 1992 mit insgesamt 1,5 Millionen Zuzügen. Seitdem nahm die jährliche Zuwanderung stark ab. Im Jahr 2009 sind weniger als halb so viele Menschen wie im Jahr 1992 nach Deutschland gekommen (721 000 Personen). Im Jahr 2010 nahmen die Zuzüge allerdings um über 70 000 auf 798 000 Personen wieder zu.

Wie in den Jahren zuvor, kam auch im Jahr 2009 ein Großteil der Migranten aus europäischen Staaten:[18] Fast drei Viertel aller zugezogenen Personen (72,4 Prozent) stammten aus Europa.[19] Allein 20,6 Prozent kamen aus den alten Staaten der Europäischen Union (EU-14) und 36,9 Prozent aus den zwölf neuen EU-Staaten (EU-12), davon die meisten aus Polen, Rumänien und Bulgarien. Weitere 14,7 Prozent der Zugezogenen des Jahres 2009 kamen aus Asien, 3,9 Prozent aus Afrika und 9,0 Prozent aus Amerika, Australien und Ozeanien. Die Zuwanderer ließen sich vor allem in NordrheinWestfalen, Baden-Württemberg und Bayern nieder.

Insgesamt ist der Ausländeranteil an der Zuwanderung seit 2000 deutlich angestiegen. Grund hierfür ist der anhaltende, in den Jahren seit 2006 deutlich ausgefallene Rückgang der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern und ihrer Familienangehörigen. Personen, die im Rahmen des (Spät-)Aussiedlerzuzugs in Deutschland Aufnahme finden, gehen zum Großteil als Zuzüge Deutscher in die Wanderungsstatistik ein. Des Weiteren handelt es sich bei der Zuwanderung von Deutschen um aus dem Ausland rückwandernde deutsche Staatsangehörige. Insgesamt haben die Behörden im Zeitraum von 1991 bis 2010 fast 4 Millionen Zuzüge von Deutschen registriert.

Fortzüge

Von 1991 bis 2010 sind 13,7 Millionen Personen aus Deutschland fortgezogen. Die Fortzüge haben sich in den letzten Jahren auf ein hohes Niveau eingependelt. So lag ihre Zahl im Jahr 2008 mit 738 000 und im Jahr 2009 mit 734 000 um rund 100 000 über den Messwerten der Vorjahre, wobei hier methodische Effekte zu berücksichtigen sind.[20] Im Jahr 2010 sind nach den vorläufigen Angaben 671 000 Fortzüge zu registrieren.

Nicht nur die Größenordnung, sondern auch die Zusammensetzung der aus Deutschland auswandernden Personen hat sich seit den 70er-Jahren deutlich verändert. Während die Zahl der fortziehenden Ausländer heute etwa in der gleichen Größenordnung wie in den 70er-Jahren liegt, hat sich die Zahl der deutschen Auswanderer nahezu verdreifacht. In den 70er-Jahren wanderten im Durchschnitt jährlich knapp etwas mehr als 50 000 Deutsche aus. Im Jahr 2008 waren es 175 000, im Jahr 2009 155 000 und im Jahr 2010 nach vorläufigen Angaben 141 000. Nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur deutschen Bevölkerung zeigt sich im Zeitvergleich eine steigende internationale Mobilität Deutscher. So verließen in den 70er-Jahren 0,1 Prozent der in Deutschland lebenden Deutschen das Land, in den vergangenen Jahren waren es bereits jährlich 0,2 Prozent.

Nahezu 70 Prozent der deutschen Auswanderer gingen in den vergangenen Jahren in andere europäische Länder. Im Jahr 2009 war die Schweiz mit fast 25 000 Auswanderern das mit Abstand wichtigste Zielland. Außerhalb Europas sind es die klassischen Einwanderungsstaaten wie

[17] Zur Darstellung der Veränderungen in der Größenordnung der Zu- und Fortzüge werden auch die vorläufigen Angaben für das Jahr 2010 berücksichtigt.

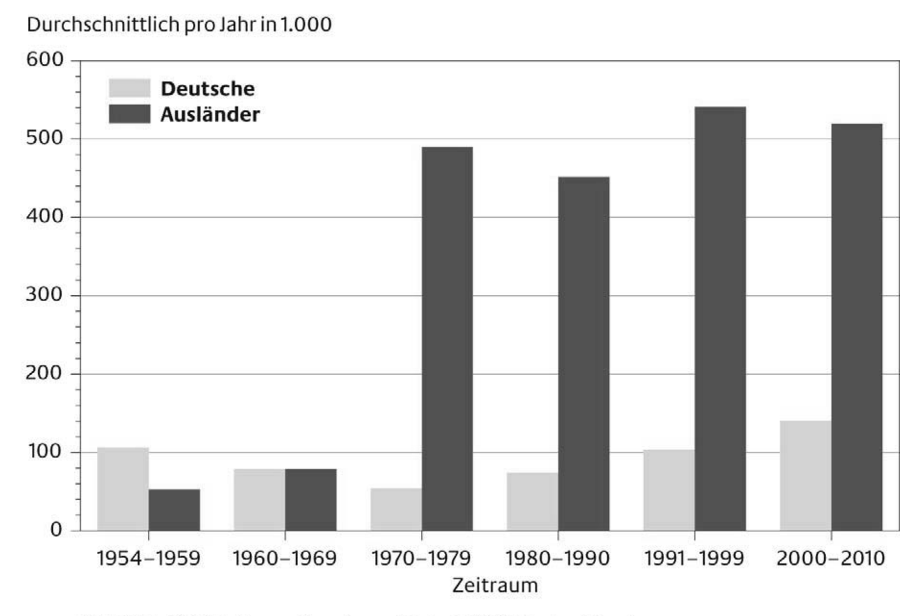
[18] Bei der Berechnung des Anteils der einzelnen Herkunftsregionen an den Gesamtzuzügen wurden das unbekannte und ungeklärte Ausland sowie „von und nach See“ nicht berücksichtigt.

[19] Europäische Union und europäische Drittstaaten inklusive der Türkei und der Russischen Föderation. Beide werden in den amtlichen Statistiken als Ganzes zu Europa gezählt.

[20] Aufgrund der bundesweiten Einführung der Steueridentifikationsnummer werden seit dem Jahr 2008 umfangreiche Bereinigungen der Melderegister vorgenommen, die zu zahlreichen Abmeldungen von Amts wegen führen. Dies verursacht eine – quantitativ nicht genau bestimmbare – Überschätzung der Fortzugszahlen der letzten drei Jahre, aber insbesondere der Jahre 2008 und 2009, weshalb Angaben für diese beiden Jahre nur begrenzt mit den Vorjahren vergleichbar sind. Inwieweit auch die Ergebnisse von 2010 beeinträchtigt wurden, kann ebenfalls nicht quantifiziert werden (vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 180 vom 9. Mai 2011 „Wanderungen 2010: Deutlich mehr Personen nach Deutschland zugezogen“).

Abbildung 10

Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands* im Durchschnitt pro Jahr, 1954/59 bis 2000/10 (in 1 000)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

die USA, Kanada und Australien, in die ebenfalls eine größere Zahl von Deutschen auswandert.

Die deutschen Auswanderer waren im Jahr 2009 zu 54 Prozent männlich (in der deutschen Wohnbevölkerung sind das nur 49 Prozent) und überwiegend jung. So betrug das Durchschnittsalter der auswandernden Männer 34 Jahre und bei den Frauen 31,6 Jahre, während die Vergleichswerte der deutschen Wohnbevölkerung bei 42,3 Jahren für die Männer und bei 45,4 Jahren für die Frauen liegen.

Analysen auf Basis der Europäischen Arbeitskräfteerhebung zeigen für den Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008, dass etwa die Hälfte der deutschen Migranten in die EU-14-Staaten einen Hochschulabschluss aufweist, während dies nur für etwas mehr als ein Viertel der deutschen Wohnbevölkerung zutrifft. Zudem sind über 50 Prozent dieser Auswanderer bereits als Führungskräfte oder Wissenschaftler beschäftigt gewesen, während der Vergleichswert für die deutsche Wohnbevölkerung bei nur etwa einem Fünftel liegt.

Drei Viertel aller international mobilen Deutschen halten sich nur temporär im Ausland auf. Ein zirkuläres Wanderungsverhalten in die EU-14-Staaten zeigt sich vor allem bei Wissenschaftlern. Hier liegt die Rückwanderungsquote bei circa 85 Prozent. Bei Führungskräften liegt die Rückwanderungsquote dagegen nur bei etwa einem Drittel.[21]

[21] Ette, Andreas; Sauer, Lenore 2010: Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden: VS Verlag.

Wanderungssaldo

Im Zeitraum 1991 bis 2010 ergab sich insgesamt ein Wanderungsüberschuss von 4,3 Millionen Personen. 2008 und 2009 war der Wanderungssaldo erstmals seit 1984 negativ (2008: –56 000; 2009: –13 000).[22] Dies ging auf einen deutlichen Rückgang des Einwanderungsüberschusses bei Ausländern bei einem gleichzeitigen Auswanderungsüberschuss von Deutschen zurück. Im Jahr 2010 wurde wieder ein Wanderungsüberschuss von 128 000 Personen verzeichnet, der dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 entspricht. Dieser Wanderungssaldo ergab sich aus einem Wanderungsüberschuss ausländischer Personen von rund 154 000 Personen (2009: 28 000 Personen) und einem Abwanderungsverlust deutscher Bürger von 26 000 Personen (2009: 40 000 Personen) (vgl. Abbildung 11).[23]

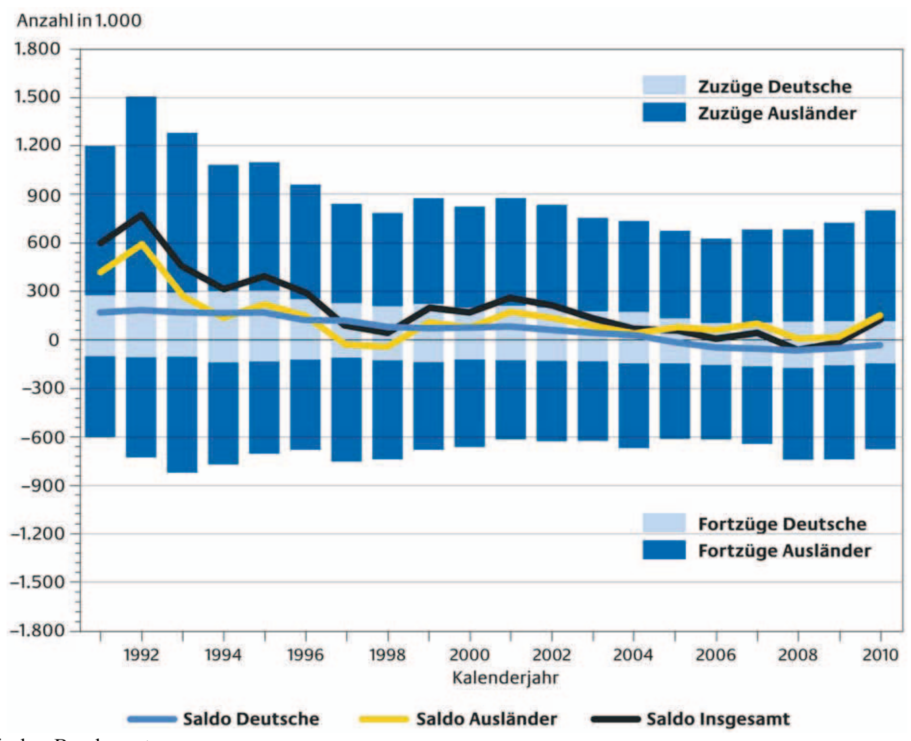
Die Auswanderung der hochqualifizierten Deutschen ist nur die eine Seite der Bilanz. Um zu bewerten, ob die internationale Migration für Deutschland zu einem Verlust oder Gewinn von Hochqualifizierten führt, müssen den Auswanderern die nach Deutschland Zuwandernden entsprechend ihrer Qualifikation gegenübergestellt werden. Dabei zeigt sich, dass der Wanderungssaldo nach Bil-

[22] Bei der Betrachtung des Wanderungssaldos sind die überhöhten Fortzüge von 2008 und 2009 zu berücksichtigen (siehe Fußnote 20). Die Sondereffekte in diesen Jahren können nicht quantifiziert werden, und es ist nicht klar, ob der Saldo in 2008 und 2009 tatsächlich negativ war.

[23] Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 180 vom 9. Mai 2011 „Wanderungen 2010: Deutlich mehr Personen nach Deutschland zugezogen“.

Abbildung 11

Zu- und Fortzüge über die Außengrenzen Deutschlands, 1991 bis 2010 (in 1 000)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt;
grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

dungsniveau und Berufsqualifikation der Wandernden (zumindest innerhalb der EU) in etwa ausgeglichen ist. So lässt sich weder von einem deutlichen Gewinn für Deutschland durch die internationale Migration im Sinn eines „brain gain“ noch von einem signifikanten Verlust Hochqualifizierter („brain drain“) sprechen.[24]

2.4 Entwicklung der Bevölkerungszahl, Altersstruktur und Erwerbsbevölkerung

Die Bevölkerung wird sich voraussichtlich künftig so entwickeln, dass weniger Menschen in Deutschland leben, sich die Altersstruktur verändert und die Erwerbsbevölkerung verringert.

Vorausberechnung bis 2060

Die Bevölkerungszahl Deutschlands nimmt seit dem Jahr 2003 stetig ab und ist bis Ende März 2011 auf einen Wert von 81,7 Millionen gesunken, weil die hohen Sterbefallüberschüsse nicht mehr von den Wanderungsgewinnen ausgeglichen werden können. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter fortsetzen und verstärken.

Die künftigen Entwicklungen der Bevölkerungszahl werden hier vor allem anhand von zwei Varianten der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dargestellt. Darin werden die Annahmen zu einer annähernd konstanten jährlichen Geburtenhäufigkeit (durchschnittliche Kinderzahl 1,4) bei ansteigendem Alter der Frauen bei der Geburt des Kindes und zu einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung (Basisannahme)[25] mit den zwei Annahmen zum Wanderungssaldo (Wanderungsüberschuss 100 000 oder 200 000 Personen im Jahr) kombiniert. Diese beiden Varianten markieren die Grenzen eines Korridors, in dem sich die Bevölkerungsgröße und der Altersaufbau entwickeln würden, wenn sich die heute beobachteten demografischen Trends fortsetzen (vgl. Abbildung 12).

Im Jahr 2060 werden in Deutschland nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes voraussichtlich zwischen 65 Millionen (bei jährlicher Nettozuwanderung von 100 000 Personen) und 70 Millionen Menschen (bei jährlicher Nettozuwanderung von 200 000 Personen) leben. Dies würde innerhalb der nächsten 50 Jahre einen Rückgang der Bevölkerungszahl um 14 Prozent bis 21 Prozent bedeuten.

Die Spanne zwischen den Varianten Unter- und Obergrenze der „mittleren“ Bevölkerung resultiert aus den un-

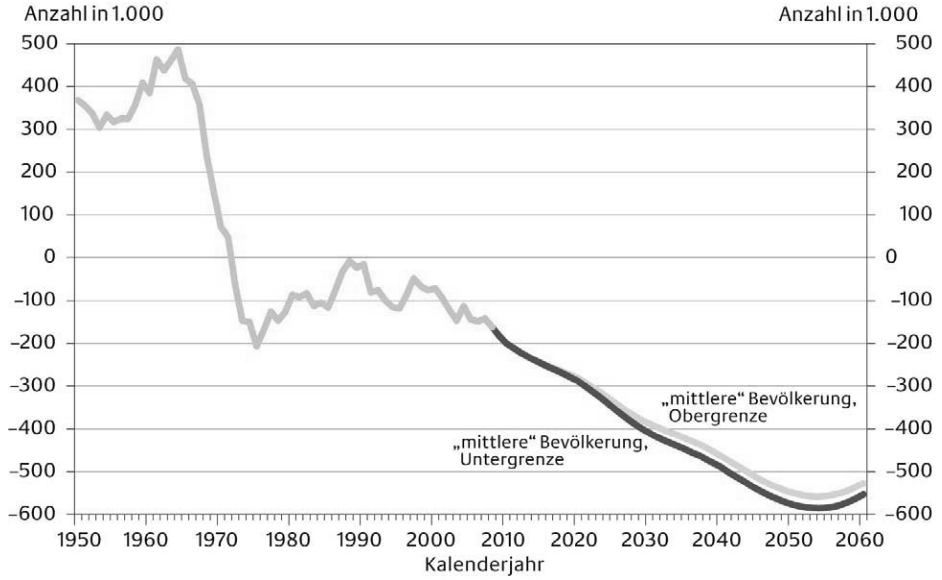
[24] Ette, Andreas; Sauer, Lenore 2010: Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden: VS Verlag.

[25] Zu den Annahmen zur Lebenserwartung vgl. Teil II, 2.2., Tabelle 2.



Abbildung 12

Differenz zwischen Geborenen und Gestorbenen in Deutschland, 1950 bis 2060 (in 1 000)



Quelle: Statistisches Bundesamt, ab 2009 Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

terschiedlichen Annahmen zu den jährlichen Wanderungssalden (vgl. Abbildung 13).

In der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird mittel- bis langfristig von einer allmählichen Erhöhung des Wanderungssaldos der Zu- und Fortzüge ausgegangen. Es wird unterstellt, dass sich der Wanderungssaldo auf einem Niveau bewegen wird, das dem beobachteten langfristigen Durchschnitt entspricht. In der ersten Annahme steigt der jährliche Wanderungssaldo bis zum Jahr 2014 auf 100 000 Personen und verharrt dann auf diesem Niveau. In der zweiten Annahme werden ein Anstieg des jährlichen Wanderungssaldos auf 200 000 Personen bis zum Jahr 2020 und anschließende Konstanz unterstellt. Daraus ergibt sich ein Korridor, in dem sich das zukünftige Wanderungsgeschehen abspielen dürfte. Diese Werte sind als langjährige Durchschnitte zu interpretieren; die tatsächlichen Wanderungssalden werden aller Voraussicht nach starken Schwankungen unterliegen.

Vor allem nach 2020 wird sich der Prozess der demografischen Alterung durch den Eintritt der geburtenstarken „Babyboom-Jahrgänge“ ins Rentenalter verstärken. Im Jahr 2025 wird die voraussichtliche Bevölkerungszahl 79 Millionen (bei 100 000 Personen Nettozuwanderung) oder 80 Millionen (bei 200 000 Personen Nettozuwanderung) betragen.

Neben den beiden Varianten zur „mittleren“ Bevölkerung wurde unter anderem eine Variante „relativ junge“ Bevölkerung berechnet. Sie geht von einem leichten Anstieg der Geburtenhäufigkeit auf 1,6 Kinder je Frau bis 2025 aus, die dann bis 2060 konstant bleibt. Zum Wanderungssaldo wird angenommen, dass er bis 2020 auf 200 000 ansteigt und sich auf diesem Niveau stabilisiert. Bei dieser Entwicklung wird die Bevölkerungszahl langsamer schrumpfen.

Eine zahlenmäßige Übersicht zur Entwicklung der Bevölkerungszahl nach drei Vorausberechnungsvarianten gibt Tabelle 3.

Strukturelle Alterung

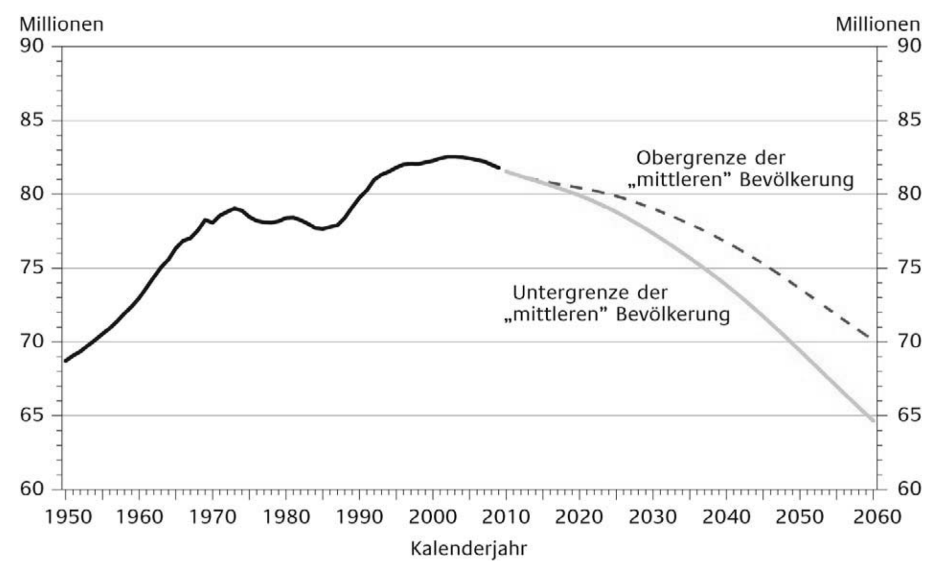
Das niedrige Geburtenniveau und die ansteigende Lebenserwartung führen in Deutschland nicht nur zu einem Rückgang, sondern auch zur strukturellen Alterung der Bevölkerung. Im Jahr 2010 bestand die Bevölkerung zu fast gleichen Teilen aus Kindern und jungen Menschen unter 20 Jahren (18 Prozent) und aus 65-Jährigen und Älteren (21 Prozent). Mit 61 Prozent stellten die Personen im sogenannten erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 65 Jahren weiterhin die weitaus größte Gruppe.

Bereits in den kommenden zwei Dekaden werden sich die Gewichte deutlich in Richtung älterer Menschen verschieben. Die 65-Jährigen und Älteren werden im Jahr 2030 etwa 29 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Im Jahr 2060 wird dann jeder Dritte (34 Prozent) mindestens 65 Lebensjahre durchlebt haben, und es werden doppelt so viele 70-Jährige leben, wie Kinder geboren werden (Variante Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung).

Die Alterung schlägt sich besonders in den Zahlen der Hochbetagten nieder. Als Hochbetagte werden Personen im Alter von 80 Jahren und älter verstanden. Im Jahr 2010 lebten rund 4,3 Millionen Hochbetagte in Deutschland, dies entsprach 5 Prozent der Bevölkerung. Ihre Zahl wird kontinuierlich steigen und mit über 10 Millionen im Jahr 2050 den bis dahin höchsten Wert erreichen. Danach wird die Zahl der Hochbetagten wieder sinken. Es ist da-

Abbildung 13

Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland, 1950 bis 2060 (in Millionen)



1950 bis 1989 Früheres Bundesgebiet und DDR insgesamt, ab 1990 Deutschland, ab 2009 Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung
Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Tabelle 3

Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland nach Varianten der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 2010 bis 2060 (in 1 000)

Jahr	Szenarien					
	„mittlere“ Bevölkerung, Untergrenze		„mittlere“ Bevölkerung, Obergrenze		„relativ junge“ Bevölkerung	
	Geburtenziffer	Wanderungssaldo	Geburtenziffer	Wanderungssaldo	Geburtenziffer	Wanderungssaldo
	1,4	100.000 ab 2014	1,4	200.000 ab 2020	1,6 ab 2025	200.000 ab 2020
	Bevölkerungszahl (in 1.000)					
2010	81.752		81.752		81.752	
2020	79.914		80.437		80.831	
2030	77.350		79.025		80.227	
2040	73.829		76.757		78.805	
2050	69.412		73.608		76.703	
2060	64.651		70.120		74.515	

Quelle: Statistisches Bundesamt, ab 2020 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

mit zu rechnen, dass um 2050 mehr als jeder Siebte der Bevölkerung 80 Jahre und älter sein wird.

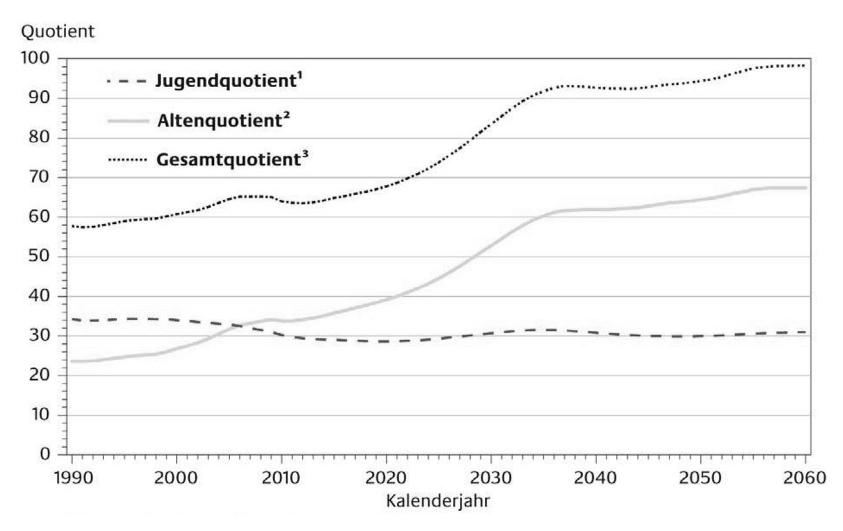
Die Verschiebungen der Altersstrukturen lassen sich besonders anschaulich anhand von Jugend-, Alten- und Gesamtquotienten darstellen (vgl. Abbildung 14). Diese Kennziffern können als grobe Annäherung von demografisch bedingten Abhängigkeitsverhältnissen interpretiert werden.[26] Der Jugendquotient ist für die Einschätzung der zukünftigen Ausgaben für Kinderbetreuung oder für das

[26] Für das erwerbsfähige Alter von 20 bis 65 Jahren wird der Jugendquotient durch die Anzahl der unter 20-Jährigen je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren ausgedrückt. Der Altenquotient stellt das Verhältnis zwischen der Anzahl der 65-Jährigen und Älte-

Abbildung 14



Jugend-, Alten- und Gesamtquotient in Deutschland*, 1990 bis 2060



1 Unter 20-Jährige je 100 20- bis unter 65-Jährige.
2 65-Jährige und Ältere je 100 20- bis unter 65-Jährige.
3 Unter 20-Jährige + 65-Jährige und Ältere je 100 20- bis unter 65-Jährige.
* ab 2010: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Untergrenze der „mittleren" Bevölkerung
Quelle: Statistisches Bundesamt;
grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

öffentliche Schulwesen von Interesse. Der Altenquotient spielt beispielsweise bei der Entwicklung der öffentlichen Alterssicherungssysteme eine Rolle.

Im Jahr 2010 kamen auf 100 Menschen im mittleren Alter (20 bis unter 65-Jährige) 30 Menschen unter 20 Jahren. Dagegen hatte der Jugendquotient im Jahr 1990 noch 34 betragen. Für die kommenden Jahrzehnte sind keine starken Veränderungen dieser Kennziffer zu erwarten, weil die Rückgänge der Bevölkerung unter 20 Jahren und der Bevölkerung im Erwerbsalter nahezu parallel verlaufen werden. In beiden Hauptvarianten der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung schwankt der Jugendquotient um 30 junge Menschen je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren. Bei einer höheren durchschnittlichen Kinderzahl von 1,6 Kindern je Frau würde er sich auf 35 erhöhen.

Der Altenquotient betrug Ende 2010 34 gegenüber 24 im Jahr 1990. Zu einem Anstieg dieser Kennziffer kam es in den letzten Jahren, weil stark besetzte Geburtsjahrgänge aus Mitte bis Ende der 1930er-Jahre vom Erwerbsalter in das Rentenalter wechselten und schwächer besetzte Geburtsjahrgänge in das Erwerbsalter aufrückten. Aktuell kommen die schwach besetzten Geburtsjahrgänge um 1945 in das Alter von 65 Jahren, der Altenquotient steigt deshalb zunächst nur langsam an. Eine erhebliche Zunahme ist dann ab circa 2015 bis Ende der 2030er-Jahre zu erwarten. Im Jahr 2060 wären es dann 67 ältere Menschen je 100 Personen im Erwerbsalter und damit doppelt so viele wie heute.

Auch wenn in der Zukunft günstigere Werte hinsichtlich der demografischen Faktoren realisiert werden können (höheres Geburtenniveau und/oder höhere Wanderungssalden), wird der Altenquotient weiter deutlich ansteigen. Selbst bei einer hypothetischen Geburtenziffer von 2,1 Kindern je Frau würde der Altenquotient bis zum Jahr 2036 auf 59 ansteigen und erst danach zurückgehen.

Der Gesamtquotient wird in der Zukunft von der Entwicklung des Altenquotienten maßgeblich beeinflusst werden. Ende 2010 wurde ein Wert für den Gesamtquotienten von 64 ausgewiesen. Bis zum Jahr 2035 wird er auf 92 ansteigen, und im Jahr 2060 werden 100 Personen im Erwerbsalter bereits 98 „junge" und „alte" Personen gegenüberstehen (Variante Untergrenze der „mittleren" Bevölkerung).

Im internationalen Vergleich ist die Verschiebung der Altersstruktur in Deutschland relativ stark ausgeprägt. So zeigt ein Blick auf die zu erwartende Entwicklung bis zum Jahr 2050 (vgl. Abbildung 15), dass der Bevölkerungsanteil der Altersgruppe der über 65-Jährigen stärker ansteigen wird als im Vereinigten Königreich, in Frankreich, den Niederlanden oder Schweden.

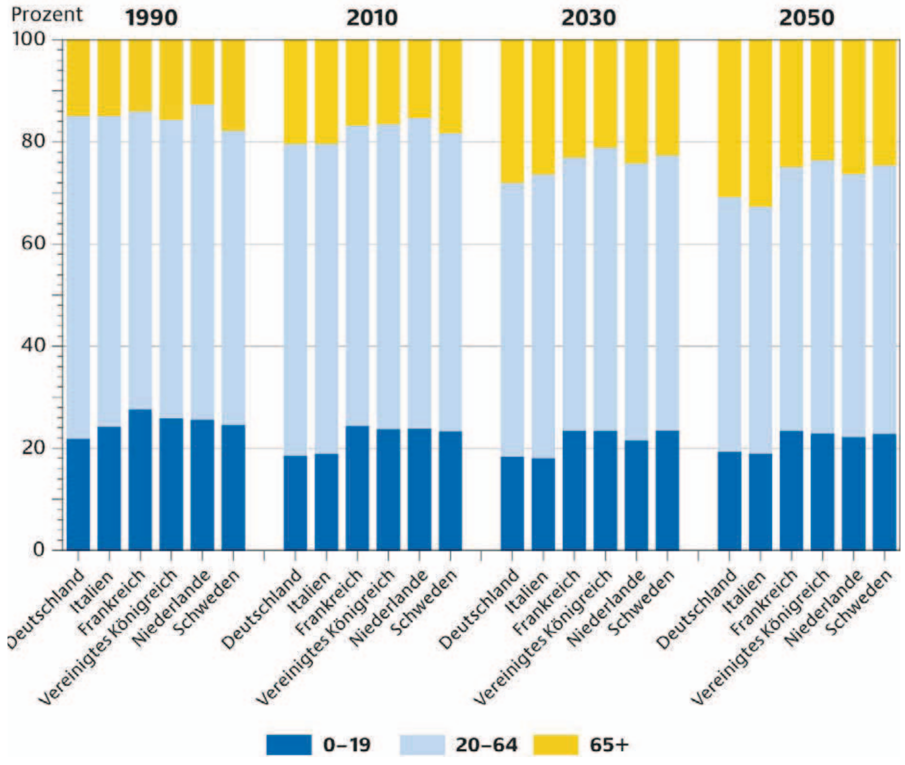
---

ren zu 100 Personen von 20 bis unter 65 Jahren dar. Beide Quotienten zusammen addieren sich zum Gesamtquotienten, der aufzeigt, in welchem Ausmaß die mittlere Altersgruppe sowohl für die jüngere als auch für die ältere Bevölkerung, die nicht im Erwerbsleben steht, im weitesten Sinne zu sorgen hat. Angesichts der steigenden Lebenserwartung und der längeren Phasen guter Gesundheit im Alter wurde in jüngster Zeit ein prospektiver Altersquotient eingeführt, der die Anzahl der Personen aller Altersgruppen mit einer Lebenserwartung von 15 Jahren und darunter mit denen aller Personen über 20 Lebensjahren mit einer Lebenserwartung von 15 Jahren und darüber in Relation setzt. Dieser prospektive Quotient steigt weniger stark als der Altenquotient.

Abbildung 15



Entwicklung der Altersstruktur ausgewählter europäischer Länder von 1990 bis 2050



Datenquelle: World Population Prospects, The 2010 Revision;
grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Bis zum Jahr 2050 wird sich dieser Trend fortsetzen und damit die internationalen Unterschiede in den Altersstrukturen weiter vertiefen.

Erwerbsbevölkerung

Die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter ist von den gleichen demografischen Trends beeinflusst wie die der Bevölkerung insgesamt. Als Erwerbsalter wird hier die Spanne von 20 bis 64 Jahren betrachtet. Die Zahl der Bevölkerung im Erwerbsalter wird deutlich abnehmen. Diese Entwicklung wird das zukünftige Angebot an Arbeitskräften bestimmen.

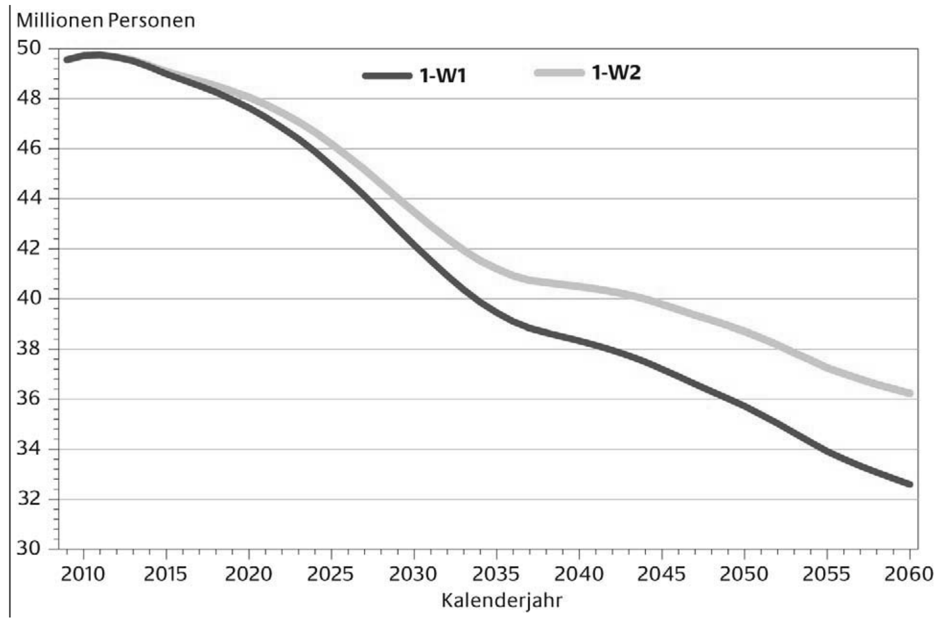
Heute leben in Deutschland knapp 50 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter. Ihre Zahl wird nach 2020 deutlich zurückgehen und im Jahr 2030 etwa 42 Millionen betragen. 2060 werden dann etwa 33 Millionen Menschen im Erwerbsalter sein, falls der Saldo der Zu- und Fortzüge jährlich etwa 100 000 Personen betragen wird. Höhere Zuwanderungszahlen können den Trend zwar nicht umkehren, jedoch vorübergehend abmildern. Bei einem unterstellten Wanderungssaldo von jährlich 200 000 Personen (ab dem Jahr 2020) sind für das Jahr 2030 rund 43 Millionen und für das Jahr 2060 circa 36 Millionen Personen im Erwerbsalter zu erwarten (vgl. Abbildung 16).

Die Abnahme der Zahl der 20- bis unter 65-Jährigen geht mit einer Altersverschiebung hin zu den Älteren innerhalb der Gruppe einher. Zurzeit gehören 20 Prozent der Menschen im erwerbsfähigen Alter zur jüngeren Gruppe der 20- bis unter 30-Jährigen (9,9 Millionen Personen), 47 Prozent zur mittleren Altersgruppe von 30 bis unter 50 Jahren (23,5 Millionen Personen) und 33 Prozent zur älteren Gruppe von 50 bis unter 65 Jahren (16,3 Millionen Personen). Während die junge Gruppe zahlenmäßig auf etwa 6 bis 7 Millionen zurückgehen wird, bleibt ihr Anteil an allen Personen im Erwerbsalter fast konstant. Anders entwickeln sich die Anteile der beiden anderen Gruppen der Bevölkerung im Erwerbsalter.

Eine besonders einschneidende Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung im Erwerbsalter ist bereits in der kommenden Dekade zu erwarten. Das Erwerbspersonenpotenzial wird dann jeweils zu etwa 40 Prozent aus den 30- bis unter 50-Jährigen und den 50- bis unter 65-Jährigen bestehen. Wenn die stark besetzten Jahrgänge der 60er-Jahre das Rentenalter erreichen, verschiebt sich der Altersaufbau der Bevölkerung im Erwerbsalter geringfügig zugunsten der mittleren Altersgruppe. Gleichzeitig wird die Gesamtzahl der Personen im Erwerbsalter insgesamt stark sinken. Der Umfang wird auch durch die Zuwanderungsraten beeinflusst sein. In jedem Fall wird das Erwerbspersonenpotenzial in der Zukunft zu einem erheblichen Teil aus Menschen bestehen, die älter als 50 Jahre sind.

Abbildung 16

Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis unter 65 Jahren, 2009 bis 2060 (in Millionen)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Varianten: Untergrenze der mittleren Bevölkerung (1-W1), Obergrenze der mittleren Bevölkerung (1-W2)

3. Spezifika des demografischen Wandels

3.1 Differenzierung der Bevölkerungszahl nach Bundesländern

Die Differenzierung nach Ländern zeigt eine heterogene Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Deutschland. Seit 1991 ist die Bevölkerung in allen ostdeutschen Ländern zurückgegangen. Der Rückgang bis zum Jahr 2010 bewegte sich zwischen 17 Prozent (Sachsen-Anhalt) und 2 Prozent (Brandenburg). Berlin verzeichnete eine leichte Zunahme. In Westdeutschland haben nur das Saarland und der Stadtstaat Bremen einen Bevölkerungsverlust (6 Prozent bzw. 3 Prozent) zu verzeichnen, während alle übrigen Länder einen Bevölkerungszuwachs aufwiesen. In Nordrhein-Westfalen fiel er mit 2 Prozent am geringsten und in Bayern mit 8 Prozent am stärksten aus. Allen Ländern gemeinsam ist die stetig steigende Zahl der über 60-Jährigen, darunter insbesondere der Hochbetagten.

Unter den oben beschriebenen Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und einem abnehmenden Binnenwanderungsvolumen zwischen den Ländern werden alle Länder bis 2060 an Bevölkerung verlieren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Abbildung 17).

Die neuen Länder werden davon besonders stark betroffen sein. 2060 werden dort voraussichtlich im Schnitt um ein Drittel weniger Menschen als im Jahr 2010 leben. Für die westdeutschen Länder wird ein durchschnittlicher Bevölkerungsrückgang von 18 Prozent erwartet. Gleichzeitig wird sich der Prozess der Alterung der Bevölkerung in allen Ländern fortsetzen.

3.2 Räumliche Entwicklung und Binnenwanderung

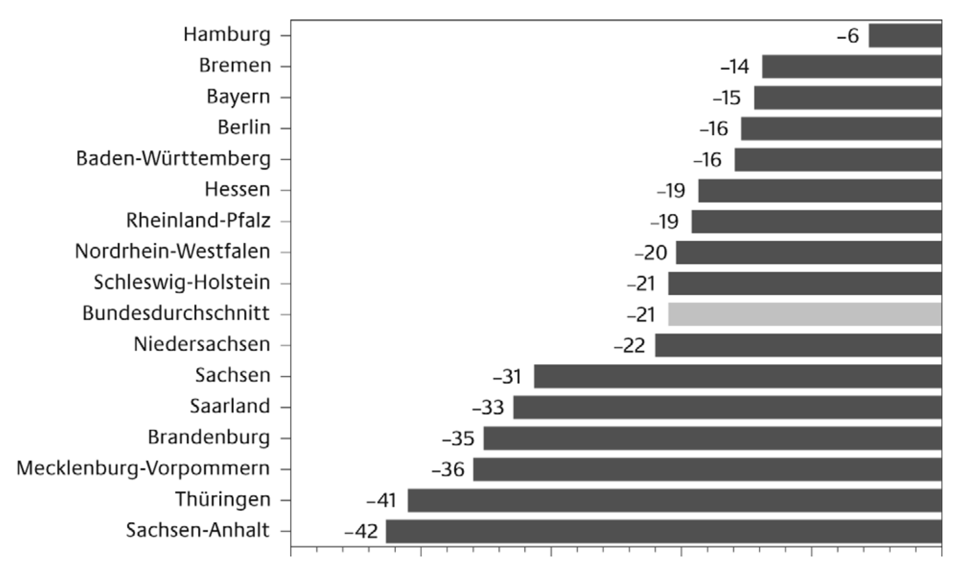
Eine Besonderheit des demografischen Wandels ist seine räumliche Vielfalt. Auffällig ist die regionale Spaltung der Entwicklung der Bevölkerungszahl, das kleinräumige Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden und Regionen. Alterung findet hingegen überall statt – wenn auch unterschiedlich schnell.

Bevölkerungswachstum entspringt auch auf regionaler Ebene fast nur noch der Zuwanderung. Geburtenüberschüsse verschwinden weitgehend, Sterbeüberschüsse werden häufig so groß, dass sie durch Wanderungsgewinne nicht mehr ausgeglichen werden können. Immer mehr Regionen, Kreise und Gemeinden vollziehen daher den Wechsel von der wachsenden in die schrumpfende Kategorie. Dieser Prozess wird sich kontinuierlich über Jahrzehnte hinziehen. So wird es auch in den nächsten 20 Jahren noch Gebiete mit Bevölkerungszunahme geben, ihre Zahl wird allerdings immer geringer. Auf längere Sicht bleiben nur einzelne „Wachstumsinseln“ vornehmlich in den ökonomisch starken Regionen übrig.

Die zweite Komponente des demografischen Wandels, die Alterung, ist – zumal unter räumlichen Aspekten – mittelfristig noch bedeutsamer als der Bevölkerungsrückgang.

Abbildung 17

Veränderung der Bevölkerungszahl nach Bundesländern, 2060 gegenüber 2010 (in Prozent)



Quelle: Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Insgesamt wird zwischen 2005 und 2025 die schulpflichtige Bevölkerung in Deutschland um rund ein Fünftel abnehmen. Zusätzlich werden sich regionale Unterschiede aus dem Ost-West-Gefälle und einem kleinräumigen siedlungsstrukturellen Gefälle ergeben. Die geringsten Abnahmen der Schülerzahlen sind in den Kernstädten zu erwarten, einige Städte dürfen sogar mit geringen Zunahmen rechnen.

Auch die Zunahme von Hochbetagten hängt von der Siedlungsstruktur ab. Die höchsten Zuwächse von Hochbetagten finden sich im Nordosten, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, also in dünn besiedelten Räumen.

Die wachsende Heterogenisierung als dritte Komponente des demografischen Wandels ist ebenfalls in allen Regionen Deutschlands zu beobachten, selbst in Regionen, die bei den Binnenwanderungen Verluste aufweisen. Einige Teilräume Deutschlands sind von Migration besonders betroffen. Grundsätzlich gilt: Zuwandernde aus dem Ausland bevorzugen die wirtschaftsstarken Ballungsräume und dort wiederum die Kernstädte.

Die süddeutschen Großstädte wie München und Nürnberg, Stuttgart, das Rhein-Neckar- und das Rhein-Main-Gebiet, aber auch die Rhein-Ruhr-Region, Hannover, die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen sowie Berlin sind Schwerpunkte der Zuwanderung. Ostdeutsche Großstädte wie Dresden, Leipzig, Halle oder Rostock verzeichnen bereits erste Tendenzen internationaler Zuzüge.

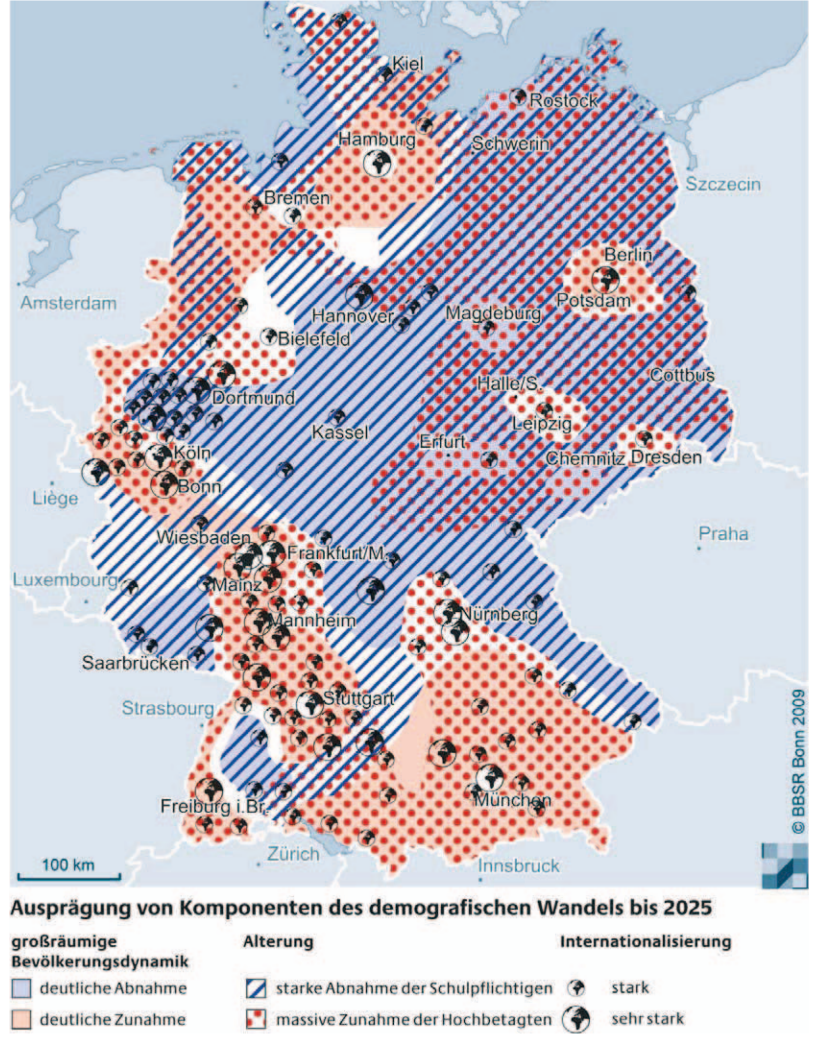
Abbildung 18 vermittelt einen Eindruck der regionalen Muster und der räumlichen Vielfalt des demografischen Wandels. Drei Regional-Typen lassen sich unterscheiden: Erstens Regionen mit Bevölkerungswachstum, die gleichzeitig durch eine „Alterung von oben“, das heißt eine Zunahme der Zahl älterer Personen, gekennzeichnet sind. Dieser Typus findet sich vornehmlich im Süden, entlang der Rheinschiene sowie in den Metropolregionen Hamburg und Berlin. Zweitens Regionen mit Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitiger „Alterung von unten“, das heißt eine Abnahme der Zahl jüngerer Personen. Dieser Typus ist in vielen ländlichen Regionen Westdeutschlands vorherrschend. Drittens gibt es den Typus mit Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitiger starker „Alterung von oben und von unten“, unter den viele ostdeutsche Regionen fallen. Über diese drei Kategorien legt sich das Netz der Internationalisierung mit seinen Schwerpunkten in den Agglomerationsräumen der westdeutschen Länder. Wichtig ist die Erkenntnis, dass es ein Wachstum in der Schrumpfung wie auch eine Schrumpfung im Wachstum geben kann.

Die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsdynamik und der Alterung der Bevölkerung werden von der Binnenwanderung beeinflusst. Zu unterscheiden ist zwischen residenzieller Mobilität, bei der die Menschen ihren Wohnort verlagern, und zirkulärer (Pendel-)Mobilität.

Innerhalb Deutschlands verlagern jedes Jahr knapp 4 Millionen Menschen ihren Wohnsitz über eine Gemeindegrenze hinweg. Davon sind circa 2,5 Millionen Umzüge über Kreisgrenzen und über 1 Million Umzüge über Ländergrenzen. Wo es keinen Geburtenüberschuss mehr gibt – und dies wird in Zukunft eine annähernd deutschlandweite Rahmenbedingung sein –, bleiben Wanderungen für viele Regionen, Städte und Gemeinden die einzige Quelle für Bevölkerungswachstum.

Abbildung 18

Veränderung der Komponenten des demografischen Wandels in den Regionen Deutschlands bis 2025



Quelle: Bevölkerungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2005 bis 2025

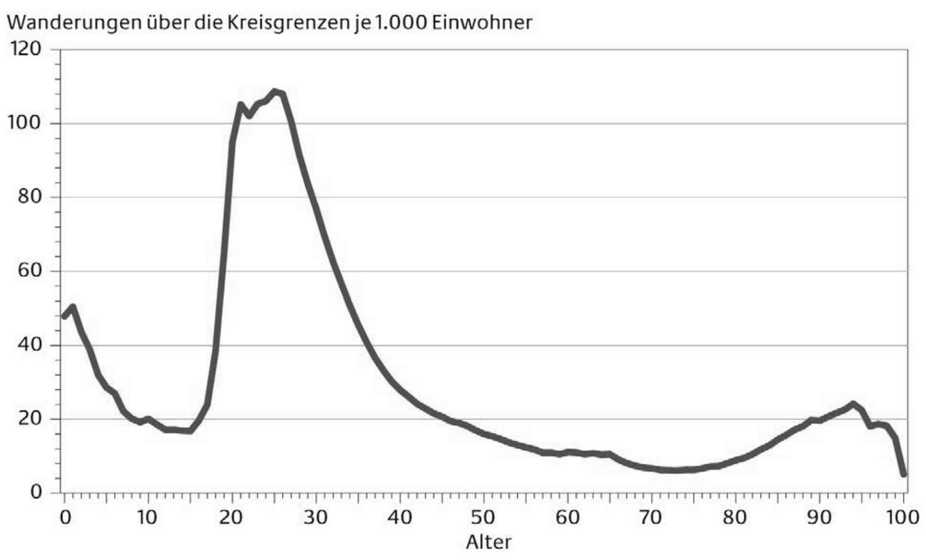
Binnenwanderungen werden zudem als Reaktionen auf Unterschiede in den regionalen Lebensbedingungen interpretiert. Hinter Wanderungsentscheidungen stehen verschiedene Motive, die häufig mit Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Bildungsmöglichkeiten und Verkehrsanbindung verbunden sind. Diese Motive zeigen sich besonders dann, wenn Wanderungen einzelner Altersgruppen betrachtet werden. Es gibt große Unterschiede im Lebensverlauf (vgl. Abbildung 19). Insbesondere die Altersgruppe der 20- bis 30-Jährigen wandert häufig. Im höheren Alter nimmt die Wanderungshäufigkeit kontinuierlich ab. Erst bei den Hochbetagten erfolgt wieder eine nennenswerte Zunahme, die überwiegend durch den Umzug in andere Wohnformen bedingt ist.

Besondere Bedeutung gewinnt die altersspezifische Betrachtung, wenn man die zum Teil ausgeprägten und sehr unterschiedlichen räumlichen Muster näher beleuchtet. Die wichtigsten Gegensätze, in denen sich ein Großteil der Komplexität und Vielfalt des Binnenwanderungsgeschehens verdichtet, sind in den beiden Karten der Abbildung 20 dargestellt. Sie betreffen vor allem die Gegensätze zwischen Kernstadt und Umland sowie ländlichen Räumen. Während die Altersgruppen der 18- bis unter 30-Jährigen, die hier als Bildungs- und Berufswanderer bezeichnet sind, bevorzugt in die Städte wandern, stellt sich bei den übrigen Altersgruppen ein komplementäres Bild ein; hier haben die Städte fast durchweg Wanderungsverluste.

Die Wirkungen von Nah- und Fernwanderungen überlagern sich in den Zu- und Fortzugsgebieten, ihre Hauptströmungen sind teils gegenläufig, teils aber auch gleichgerichtet. So wird der Stadt-Land-Gegensatz überlagert von großräumigen, eher auf die Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarktlage zurückzuführenden Unterschieden, die

Abbildung 19

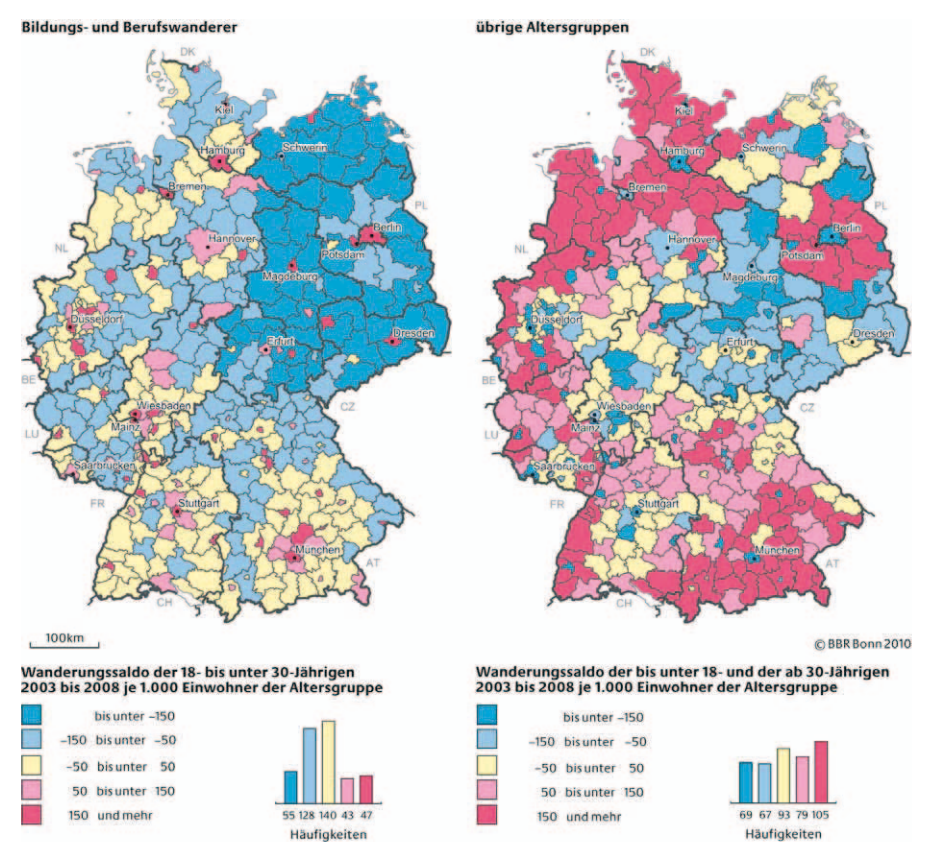
Altersspezifische Mobilität in Deutschland, 2009 (je 1 000 Einwohner)



Quelle: Statistische Landesämter; Berechnungen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Abbildung 20

Altersspezifische Binnenwanderungsmuster in Deutschland, 2003 bis 2008



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG), Kreise, 31. Dezember 2008

in Teilen, wenn auch nicht ausschließlich, mit einem Ost-West-Gegensatz übereinstimmen.

Nach der Öffnung der innerdeutschen Grenzen hatten bei den großräumigen Wanderungen Anfang der 90er-Jahre die Ost-West-Wanderungen eine herausragende Stellung eingenommen. Diese sind inzwischen von einem komplexeren Geschehen abgelöst worden, den sogenannten Ost-Süd-Wanderungen. So gibt es nach wie vor leichte bis mäßige Wanderungsverluste der ostdeutschen Länder.

Die ländlichen Räume vor allem der neuen – aber auch einiger alter – Bundesländer sind seit Jahren durch relativ große Wanderungsverluste, insbesondere bei den jüngeren Erwachsenen, gekennzeichnet. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die Netto-Fortzüge aus den ländlichen Räumen Ostdeutschlands seit einigen Jahren stärker auf die Agglomerationen der neuen Länder einschließlich Berlin hin orientieren.

Von besonderer Bedeutung sind die Wanderungsbeziehungen zwischen Großstädten und ihrem Umland. Besonders augenfällig erscheint dies bei den Fortzügen von jungen Familien aus den Städten in die Umlandgemeinden, dem sogenannten Suburbanisierungsprozess. Während dieser im Westen seit den 60er-Jahren alltäglicher Bestandteil des kleinräumigen Wanderungsgeschehens war, setzte er in den ostdeutschen Ländern im Jahr 1993 ein.

Seit der Jahrtausendwende ist der Suburbanisierungsprozess deutlich abgeflaut. Der Trend der Stadt-Umland-Wanderung hat sich in nahezu allen Stadtregionen stark abgeschwächt. Deutlich erkennbar ist in den vergangenen Jahren die Wertschätzung der Städte als Wohnstandort gestiegen. Aufgrund dieser Tendenz zur Reurbanisierung, das heißt der Rückkehr in die Städte, gehört seit dem Ende der 90er-Jahre gut die Hälfte der deutschen Großstädte in der jüngeren Vergangenheit wieder zu den Gewinnern der Bevölkerungsentwicklung.

Im Zuge des Wandels des Arbeitsmarktes haben sich beruflich veranlasste räumliche Mobilitätserfordernisse erhöht. Vor allem hat die zirkuläre (Pendel-) Mobilität in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Im Wesentlichen lassen sich dabei zwei Formen unterscheiden: das tägliche Berufspendeln zwischen dem Wohn- und Arbeitsort sowie längere Abwesenheiten von zu Hause, verbunden mit außerhäuslichen Übernachtungen. 27 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung benötigen mehr als 30 Minuten für das tägliche Pendeln, 5 Prozent der Bevölkerung übernachten mehr als 60-mal pro Jahr außer Haus.[27]

Berufliche Mobilität variiert mit soziokulturellen Merkmalen wie Alter, Bildung und Geschlecht und ist mit Prozessen der Familienentwicklung, des Familienlebens sowie der subjektiven Lebensqualität assoziiert. Berufliche Mobilität von Frauen ist häufiger mit Kinderlosigkeit und einer geringeren durchschnittlichen Kinderzahl verbunden, während dies bei Männern nicht der Fall ist. Erwerbstätige Mütter sind deutlich seltener beruflich mobil als erwerbstätige Väter.

[27] Job Mobilities and Family Lives in Europe 2007.

3.3 Haushalte, Familie und Lebensformen[28]

Die Lebens- und Familienformen in Deutschland haben sich in den letzten Jahrzehnten gravierend gewandelt.[29] Sie sind in ihren Erscheinungsformen und Strukturen vielfältiger geworden.

Grundsätzlich entwickeln sich die Privathaushalte nach folgenden Trends (vgl. Abbildung 21):

– Ihre Anzahl steigt kontinuierlich: Im Jahr 2010 gab es in Deutschland 40,3 Millionen Privathaushalte gegenüber 35,3 Millionen im Jahr 1991. Seit der Wiedervereinigung ist die Zahl der Privathaushalte um 14 Prozent gestiegen.

– Sie werden immer kleiner: Derzeit leben im Durchschnitt zwei Personen in einem Haushalt.[30] Die Zahl der Haushalte, in denen nur eine Person lebt, nimmt rasch zu: Im Jahr 1991 lebten in Deutschland 11,9 Millionen Personen allein. 2010 waren es schon 16,2 Millionen, das entsprach 40,2 Prozent aller Haushalte.

– Zugleich steigt seit Jahren die Anzahl der Haushalte ohne Kinder. Dies betrifft sowohl Haushalte von Eheleuten als auch Haushalte von Alleinwohnenden und von nichtehelichen Partnern. Zwischen 1991 und 2010 ist die Zahl der Haushalte ohne Kinder von 21,6 Millionen auf 28,5 Millionen gestiegen. Dies ist insbesondere auf eine rasche Zunahme der Einpersonenhaushalte zurückzuführen. Aber auch die Zahl von Ehepaaren ohne Kinder im Haushalt ist von 9,2 im Jahr 1996 auf 9,9 Millionen im Jahr 2010 gestiegen, und die der nichtehelichen Lebensgemeinschaften ohne Kinder im selben Zeitraum von rund 1,3 auf 1,8 Millionen.

Die Tatsache, dass keine Kinder im Haushalt wohnen, bedeutet allerdings nicht unbedingt, dass die Bewohner des Haushaltes auch kinderlos sind. Ihre Kinder können beim anderen Elternteil leben oder bereits ausgezogen sein.

Bis 2030 ist mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Haushalte auf rund 41 Millionen zu rechnen. Da gleichzeitig ein Rückgang der Bevölkerungszahl zu erwarten

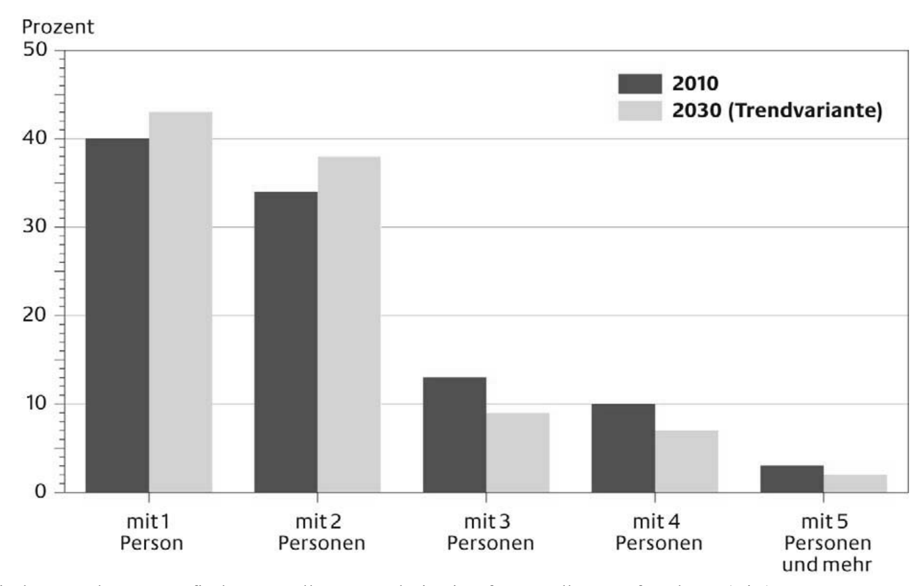
[28] Die künftige Entwicklung der Privathaushalte wird durch die Haushaltsvorausberechnung (aktuell bis zum Jahr 2030) abgebildet. Die letzte Haushaltsvorausberechnung aus dem Jahr 2010 berücksichtigt einerseits die Bevölkerungsentwicklung entsprechend den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und andererseits die Veränderungen in den Haushaltsstrukturen, wie sich diese in den langjährigen Ergebnissen des Mikrozensus abzeichnen.

[29] Haushaltsübergreifende Familien- und Lebensformen können bislang nicht mit den Instrumentarien der Amtsstatistik erfasst werden. Im Hinblick auf die haushaltsübergreifende partnerschaftliche Situation ist aus wissenschaftlichen Studien bekannt, dass ein Drittel der Alleinerziehenden und rund 12 Prozent der alleinwohnenden Personen im dritten Lebensjahrzehnt sich in einer festen Partnerschaft im Sinne einer Fernbeziehung befinden (Schneider, Norbert F.; Limmer, Ruth; Ruckdeschel, Kerstin 2002: Mobil, flexibel, gebunden. Familie und Beruf in der mobilen Gesellschaft, Frankfurt a. M.: Campus; Schneider, Norbert F. 2009: Distanzbeziehungen. In: Lenz, Karl; Nestmann, Frank (Hrsg.): Handbuch Persönliche Beziehungen, Weinheim/München: Juventa Verlag, S. 677–693).

[30] Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist von 1991 bis 2010 von 2,27 auf 2,03 Personen gesunken.

Abbildung 21

Privathaushalte nach Haushaltsgröße in Deutschland, 2010 und 2030 (in Prozent)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt; grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

ist, wird die durchschnittliche Haushaltsgröße weiter abnehmen.[31]

Begreift man Familien als Haushaltsform, in der mindestens eine erwachsene Person mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenwohnt,[32] wandeln sich diese in Deutschland zurzeit spürbar. Ausmaß, Tempo und Beginn der Veränderungen in den letzten Dekaden sind regional und milieuspezifisch recht unterschiedlich verlaufen. Gleichwohl lassen sich einheitliche Tendenzen des Wandels feststellen:

– Am auffälligsten ist, dass die Gesamtzahl an Familien abnimmt. Seit 1996 hat sich die Anzahl der Familien mit minderjährigen Kindern in Deutschland von 9,4 auf 8,1 Millionen im Jahr 2010 reduziert. Im Jahr 1996 gab es 7,7 Millionen Ehepaare mit minderjährigen Kindern, 2010 nur 5,8 Millionen.

– Verheiratete Paare mit Kindern sind auch heute die am meisten gewählte Lebensform (57 Prozent), wie geburtenbezogene Erhebungen aus dem Mikrozensus 2008 zur Altersgruppe der 40- bis 44-Jährigen zeigen. Ehen mit zwei Kindern kommen dabei am häufigsten vor.

– Die Anzahl anderer Familienformen ist im gleichen Zeitraum aber gestiegen. So hat sich die Anzahl nichtehelicher Kernfamilien mit minderjährigen Kindern zwischen 1996 und 2010 von 0,4 auf 0,7 Millionen und die der Alleinerziehenden von 1,3 auf 1,6 Millionen erhöht.

– Schließlich ist eine zunehmende Verbreitung haushaltsübergreifender Lebens- und Familienformen feststellbar: Alleinwohnende und Alleinerziehende, die sich in einer festen Partnerschaft befinden, aber mit dem Partner oder der Partnerin nicht zusammen in einem Haushalt wohnen, werden zahlreicher.

In ganz Deutschland gewinnen Partnerschaften bzw. Familien mit getrennten Haushalten an Bedeutung. Dies hängt auch mit steigenden beruflichen Mobilitätsanforderungen zusammen. Eine Befragung[33] des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) hat ergeben, dass knapp 8 Prozent der 25- bis 54-Jährigen in Deutschland in einer haushaltsübergreifenden Partnerschaft leben. Diese Lebensform hat damit eine vergleichbare Verbreitung wie die nichteheliche Lebensgemeinschaft.

Im Gegensatz zu den Veränderungen auf der Ebene der Lebensformen und der Haushalte bietet die Betrachtung der Generationenverhältnisse und -beziehungen einen völlig anderen Blickwinkel auf die Auswirkungen des demografischen Wandels. Hier gilt es zunächst festzuhalten, dass sich im Zuge der Erhöhung der Lebenserwartung die Zeit erhöht, in welcher die Generationen gleichzeitig leben. Über die Hälfte der Bevölkerung lebte 2009 in einem Drei-Generationen-Zusammenhang. Es ist inzwischen aber auch keine Seltenheit mehr, dass eine Familie vier Generationen umfasst (vgl. Abbildung 22). Im Jahr 2009 betraf

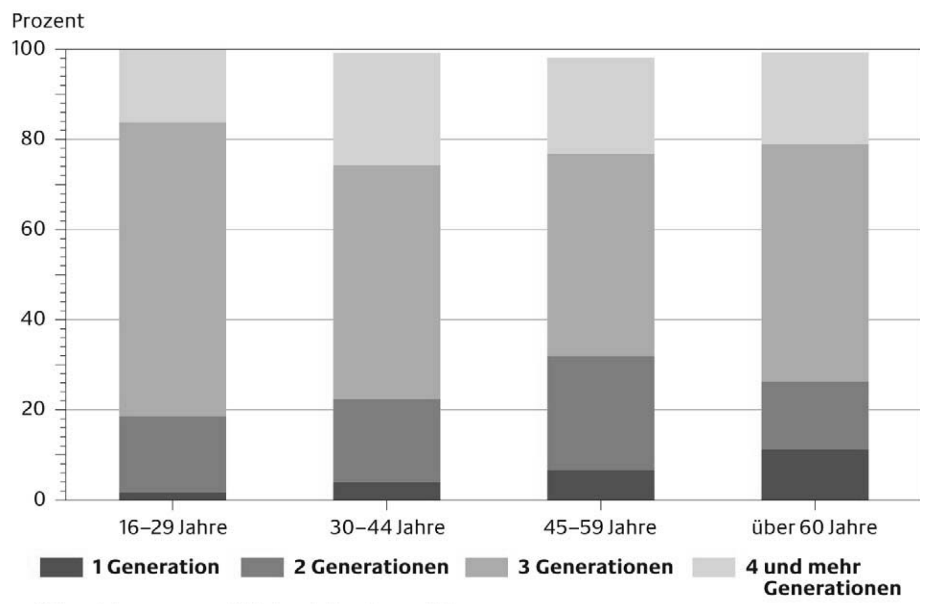
[31] Pötzsch, Olga 2011: Entwicklung der Privathaushalte bis 2030: Ende des ansteigenden Trends. In: Wirtschaft und Statistik 3/2011, S. 205–218.

[32] Lebensformkonzept des Statistischen Bundesamts (vgl. Rübenach, Stefan; Weinmann, Julia 2008: Haushalte und Lebensformen der Bevölkerung. In: Wirtschaft und Statistik 2/2008, S. 128).

[33] Datenquelle ist der deutsche „Generations and Gender Survey“ der ersten Welle aus dem Jahr 2005. Hierbei handelt es sich um eine international vergleichend angelegte Längsschnittuntersuchung von familiären Beziehungen.

Abbildung 22

Anzahl der Generationen von Familienangehörigen nach Alter*, 2009 (in Prozent)



* Abweichungen von 100 durch Rundungsdifferenzen
Quelle: Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach 2009, IfD-Archiv 10048

dies zum Beispiel ein Viertel der 30- bis 44-Jährigen. Gleichzeitig wird diese Entwicklung durch den größer werdenden Geburtenabstand konterkariert, sodass die gemeinsame Zeit von vier Generationen trotzdem auf relativ wenige Jahre beschränkt bleibt.

3.4 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

In Deutschland haben im Jahr 2009 15,7 Millionen Personen, also fast jeder Fünfte, einen Migrationshintergrund im engeren Sinne. Zu den Personen mit Migrationshintergrund werden in Deutschland „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ gezählt.[34]

Seit 2005 erhöhte sich der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund geringfügig. Während der Ausländeranteil in diesen vier Jahren relativ konstant bei rund 9 Prozent geblieben ist, stieg der Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund von 9,4 Prozent im Jahr 2005 bis zum Jahr 2009 auf 10,4 Prozent leicht an. Der stärkste Zuwachs war dabei bei Deutschen mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung zu verzeichnen, also bei den schon im Inland geborenen Nachkommen von Zuwanderern. Im Jahr 2009 lebten in Deutschland 3,3 Millionen (Spät-)Aussiedler oder Ehepartner bzw. Kinder von (Spät-)Aussiedlern.[35]

Herkunft von Zuwanderern

Es ist zu unterscheiden zwischen Ausländern mit und ohne eigene Migrationserfahrung: Bei Ausländern mit eigener Migrationserfahrung ist wichtigstes Herkunftsland die Türkei (20,5 Prozent), gefolgt von Italien (7,3 Prozent), Polen (5,9 Prozent) sowie der Russischen Föderation (4,4 Prozent). Auch unter den ausländischen Staatsangehörigen ohne eigene Migrationserfahrung dominiert die Türkei. So verfügen hier 39,9 Prozent über eine türkische und 13,1 Prozent über eine italienische Staatsangehörigkeit. Deutsche mit eigener Migrationserfahrung – ohne (Spät-)Aussiedler – stammen zu einem Anteil von 27,5 Prozent aus den übrigen 26 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 40,9 Prozent kommen aus weiteren europäischen Staaten, hier auch wieder der Türkei (17,9 Prozent) und der Russischen Föderation (9,0 Prozent). Kasachstan ist mit 5,3 Prozent das einzige wichtige nichteuropäische Herkunftsland. Bei den (Spät-) Aussiedlern ist die Russische Föderation mit 589 000 Personen am häufigsten als Herkunftsland genannt, vor Polen (585 000), Kasachstan (483 000) und Rumänien (233 000).

[34] Das Statistische Bundesamt unterscheidet Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn und Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn. Bei Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn ist der Migrationsstatus nicht durchgehend bestimmbar, da bei bestimmten Personen, die mit ihren Eltern nicht im selben Haushalt leben, der Migrationshintergrund nur aus Eigenschaften der Eltern erkennbar ist, diese jedoch nur alle vier Jahre abgefragt werden. Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn sind dagegen jedes Jahr im Mikrozensus zu identifizieren und können somit für jährliche Vergleiche herangezogen werden.

[35] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Altersstruktur und generatives Verhalten von Migranten

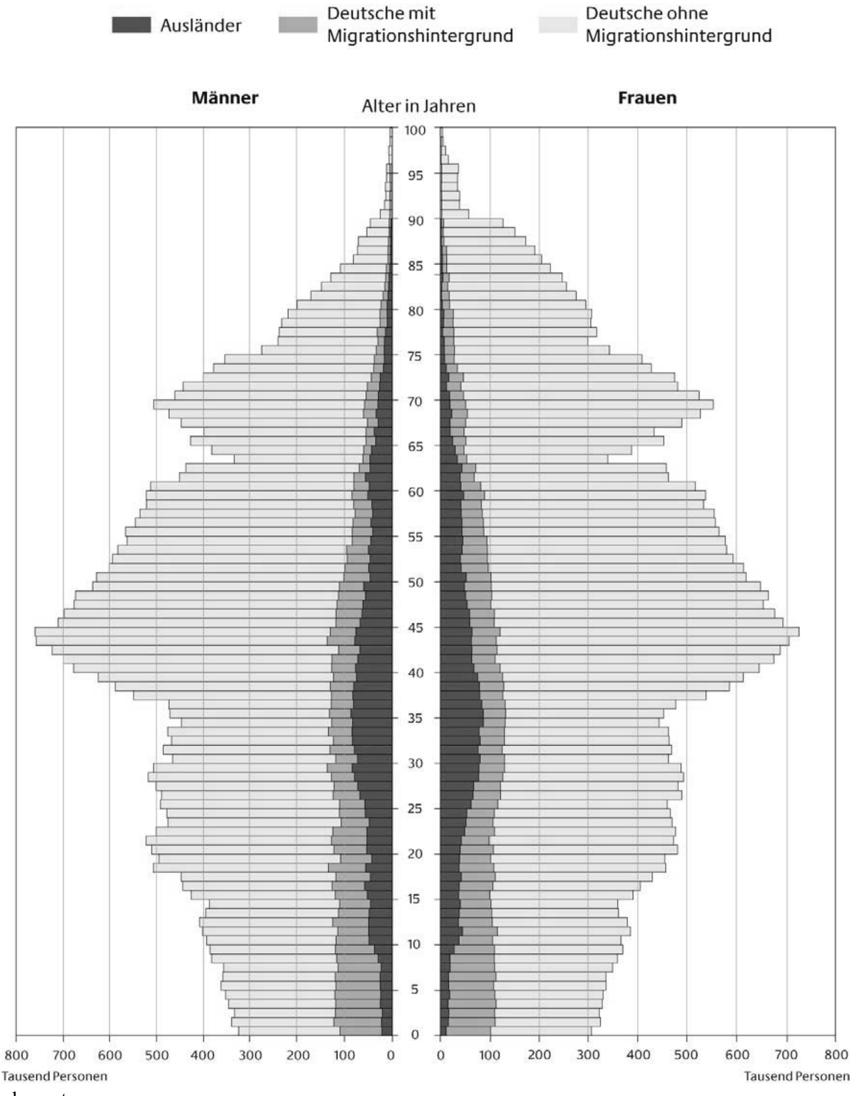
Die Altersstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unterscheidet sich von derjenigen der Gesamtbevölkerung (vgl. Abbildung 23). Personen mit Migrationshintergrund sind deutlich jünger als die deutsche Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (durchschnittliches Alter 34,8 gegenüber 45,6 Jahren). Sie sind zugleich häufiger ledig (45,5 Prozent gegenüber 38,3 Prozent). Der Anteil der Männer unter ihnen ist höher (50,3 Prozent gegenüber 48,7 Prozent). Bei den unter 35-Jährigen liegt der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bei 27,4 Prozent, während er in der Altersgruppe der über 65-Jährigen lediglich 8,6 Prozent beträgt.

Bedingt ist dies zum einen durch das vergleichsweise geringere Alter der Zuwanderer. Zum anderen weisen Frauen mit Migrationserfahrung eine insgesamt höhere Fertilität auf als Frauen ohne Migrationserfahrung. Die Zuwanderinnen sind seltener kinderlos (bei den 45- bis 54-Jährigen mit Migrationserfahrung sind es 10 Prozent gegenüber 18 Prozent bei den gleichaltrigen Frauen ohne Migrationserfahrung) und haben häufiger vier oder mehr Kinder (bei den 45-bis 54-Jährigen: 11 Prozent gegenüber 5 Prozent).[36] Im generativen Verhalten der Zuwanderinnen gibt es große Unterschiede. Es variiert nach Herkunft und Aufenthaltsdauer. Das Geburtsverhalten nähert sich mit steigender Aufenthaltsdauer dem der Aufnahmegesellschaft an. Geburten finden weniger und/oder später statt.

[36] Statistisches Bundesamt 2009: Mikrozensus 2008. Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 29. Juli 2009 in Berlin, Wiesbaden.

Abbildung 23

Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland nach Herkunft, 2009 (in 1 000)



Quelle: Statistisches Bundesamt

III. Auswirkungen und Maßnahmen des Bundes

Die wichtigsten Fakten und Trends zum demografischen Wandel ergeben folgenden Befund:

Erstens: Die Menschen leben länger und bleiben länger gesund. Zweitens: Es werden dauerhaft wenige Kinder geboren. Dies trägt dazu bei, dass es immer mehr ältere und immer weniger junge Menschen gibt und die Bevölkerungszahl abnimmt. Drittens: Die Bevölkerungsentwicklung ist durch Zu- und Abwanderung beeinflusst. Viertens: Die demografische Entwicklung verläuft innerhalb Deutschlands regional sehr unterschiedlich. Diese Gesamtentwicklung ist unumkehrbar und wird in ihren Auswirkungen nahezu alle Lebensbereiche berühren.

In welchen Lebensbereichen die Auswirkungen besonders spürbar sein werden, welche Rahmenbedingungen es für positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen braucht und welche Maßnahmen des Bundes ergriffen wurden oder geplant sind, ist Gegenstand von Teil III dieses Berichts. Mit seinen insgesamt sieben Kapiteln verfolgt er den Ansatz, alle im Kontext des demografischen Wandels wichtigen Politikfelder und Zielsetzungen zu beschreiben und zu analysieren.

Im Zentrum der demografischen Entwicklung steht die Familie. Das erste Kapitel widmet sich daher den Wechselwirkungen zwischen demografischem Wandel sowie Familie und Gesellschaft. Es beschäftigt sich mit der Entwicklung von Familienleitbildern, Familienstrukturen und Geburtenverhalten und ihrem Verhältnis zueinander. Außerdem geht es um die Frage, was zu tun ist, damit günstige Rahmenbedingungen für Familien und die Gesellschaft entstehen und individuelle Lebensvorstellungen und Kinderwünsche verwirklicht werden können.

Das zweite Kapitel setzt sich mit der Bedeutung der Zuwanderung für den demografischen Wandel auseinander und zeigt auf, dass sich die Auswirkungen von Rückgang und Alterung der Bevölkerung durch Zuwanderung nicht dauerhaft aufhalten lassen. Ein weiterer demografischer Trend ist die zunehmende Heterogenität der Bevölkerung. Kapitel 2 greift diesen Aspekt auf und beschreibt die Erfordernisse für die Integration der Zugewanderten.

Die Chancen auf ein immer längeres Leben in guter Gesundheit sind ein Gewinn. Gleichwohl werden die Auswirkungen des demografischen Wandels in der Bevölkerung häufig mit Sorge betrachtet. Im Mittelpunkt der Diskussion steht vielfach die Frage, wie Lebensstandard und Lebensqualität, Wohlstand und Zufriedenheit erhalten werden können angesichts immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter.

Das dritte Kapitel widmet sich dieser Frage zunächst unter dem Blickwinkel der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung und stellt sodann die Bedeutung und Notwendigkeit von weitergehenden Investitionen in Bildung und Forschung als eine zentrale Handlungsmaxime heraus. Damit Rückgang und Alterung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht wirtschaftliches Wachstum dämpfen und Wohlstandsperspektiven verringern, ist es entscheidend, die Arbeitskräfte- und Innovationspotenziale optimal auszuschöpfen.

Das vierte Kapitel betrachtet die Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die Alterssicherungssysteme und betont die Notwendigkeit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, um auch in Zukunft Wohlstand zu sichern und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen zu gewährleisten.

Das fünfte Kapitel wendet sich den Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf das Gesundheits- und Pflegesystem zu. Es wird dargestellt, wie die medizinische und pflegerische Versorgung angesichts einer immer älter werdenden Bevölkerung und einer steigenden Zahl von Pflegebedürftigen gesichert und verbessert werden kann.

Die demografische Entwicklung vollzieht sich nicht gleichförmig. Die Auswirkungen für die Regionen und Städte verlaufen sehr unterschiedlich. Das sechste Kapitel analysiert die Entwicklungspotenziale in ländlichen Räumen und Stadtregionen und die daraus abzuleitenden Konsequenzen für infrastrukturelle Angebote, etwa für den Verkehrsbereich, den Wohnungsmarkt sowie für zentrale Infrastrukturnetze (Wasser-/Abwasserversorgung, Energie, Telekommunikation).

Das siebte Kapitel widmet sich schließlich den Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Staat und seine Leistungen. Betrachtet werden die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, die öffentliche Verwaltung, die öffentliche Sicherheit sowie den öffentlichen Dienst.

1. Familie und Gesellschaft

1.1 Familie im Wandel

Im Bereich der Familie lassen sich in den letzten Jahrzehnten tiefgreifende Wandlungsprozesse beobachten, die unter anderem von Wertewandel, Individualisierungsprozessen, Urbanisierung, Bildungsmöglichkeiten sowie von wirtschaftlichen Entwicklungen begleitet und beeinflusst wurden. Veränderte Lebensentwürfe und ein verändertes Geburtenverhalten sind Ergebnisse dieser Prozesse. Diese Entwicklung gibt der Familienpolitik immer größere Bedeutung und stellt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor Herausforderungen.

Familie ist eine Gemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen dauerhaft füreinander sorgen und Verantwortung übernehmen, sowohl Eltern für ihre Kinder als auch Kinder für ihre Eltern. In der Familie wachsen Kinder auf, und ältere Menschen sowie Pflege- und Hilfsbedürftige werden von Familienangehörigen gepflegt und versorgt. Solidarität und Zusammenhalt in Familien bedeuten den meisten Menschen besonders viel. Drei Viertel der Bevölkerung empfinden den Zusammenhalt in der eigenen Familie als „ziemlich eng“ oder „sehr eng“. Familie ist für ebenso viele Menschen der „wichtigste Lebensbereich“.[37] Für Glück und Lebenszufriedenheit ist nach wie vor die Zufriedenheit mit dem Familien-

[37] Institut für Demoskopie Allensbach, Familienmonitor 2009.

leben zentral.[38] Die weiter ansteigende Lebenserwartung hat dazu geführt, dass die Generationen mehr Zeit miteinander verbringen können. Die Bedeutung der Großeltern und zunehmend auch der Urgroßeltern für die Familie steigt, und die Beziehungen sowie der Austausch über die Generationen hinweg sind bedeutsam, vor allem für Familien mit jüngeren Kindern.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die traditionellen Ausprägungen und Vorstellungen von Familie verändert. Verheiratete Paare mit Kindern sind auch heute die häufigste Lebensform. Es treten aber andere Formen des Zusammenlebens stärker in Erscheinung. Die Anzahl der nichtehelichen Lebensformen und der Alleinerziehenden ist in den letzten Jahren gestiegen. Unverheiratete Eltern mit Kindern oder auch Alleinerziehende mit Kindern werden häufiger als Familie eingestuft. Es wird von der überwiegenden Mehrheit akzeptiert, wenn ein Paar ohne Trauschein zusammenlebt. Nach wie vor stellt sich aber die große Mehrheit der Deutschen (95,3 Prozent) unter einer Familie verheiratete Eltern mit Kindern vor. Auch die Mehrgenerationenfamilie unter einem Dach wird von 78 Prozent der Befragten genannt.[39] Hier zeigt sich eine deutliche Veränderung in den vergangenen Jahrzehnten. Obwohl das Geburtenniveau und die Heiratsneigung niedrig sind und die Verbreitung nichtehelicher Lebensformen zugenommen hat, genießen Ehe, Partnerschaft und Elternschaft aber weiterhin eine hohe Wertschätzung. Nur wenige (13,5 Prozent) meinen, dass die Ehe eine überholte Einrichtung sei.[40]

Familien durchleben in den verschiedenen Lebensphasen unterschiedlich große Herausforderungen, vom Kinderwunsch bis zur Unterstützung im Alter. Um diese Herausforderungen bewältigen zu können, brauchen sie einen Rahmen, der ihre Bedürfnisse erfüllt und ihnen die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Möglichkeiten lässt. Ein ganz wesentlicher Schlüssel ist eine familienfreundliche Arbeitswelt, die sich durch eine bedarfsgerechte, verlässliche und flexible Infrastruktur sowie familienbewusste Arbeitszeiten für eine gelingende Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit auszeichnet. Durch eine erfolgreiche Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewinnen Familien mehr gemeinsame Zeit, um Verantwortung füreinander übernehmen zu können und zugleich durch Erwerbsarbeit ein sicheres Einkommen zu erwirtschaften. Eine solche Familienpolitik trägt den mehrheitlichen Lebenswünschen der Menschen Rechnung und dient auch Wachstum und Beschäftigung.

1.2 Familie, Gesellschaft und Kinder

1.2.1 Einflüsse auf das Geburtenverhalten

Die Geburtenrate ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Der Geburtenrückgang hat Mitte der 60er-Jahre eingesetzt. Die langfristige Folge ist, dass in den Jahrgängen nach dem sogenannten Babyboom (1955 bis 1964) die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter deutlich zurückgegangen ist. Die demografische Entwicklung führt auch in Zukunft dazu, dass die Zahl der potenziellen Mütter weiter zurückgehen wird.

1.2.1.1 Bedingungen und Einflussfaktoren

Die Geburtenrate ist auch beeinflusst durch veränderte Lebensformen und -einstellungen: Zum Geburtenverhalten ist bekannt, dass sich die individuellen Dispositionen (wie zum Beispiel Kinderwunsch, Lebensalter, Partnerschaftssituation, Priorisierung von Lebenszielen und Werten) und die gesellschaftlichpolitischen Rahmenbedingungen auf komplexe Weise beeinflussen und häufig im Zusammenspiel wirken. Zu den Rahmenbedingungen gehören gesellschaftliche Normen (zum Beispiel zu Kinderzahl, Verhütung, Erziehung oder Geschlechterrollen), ökonomische Faktoren (wie Einkommen oder Lebens haltungskosten), Familien-, Sozial- und Steuerpolitik (zum Beispiel Familienleistungsausgleich, Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rente, Ehegattensplitting), Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur (Schul- und Kinderbetreuungssysteme) und medizinisch-technologische Möglichkeiten (wie Verhütungsmittel oder Möglichkeiten der künstlichen Befruchtung). Nicht zuletzt müssen die Vorstellungen und Interessen von zwei Personen in Einklang gebracht werden.

Die Vorbedingungen für die Geburt von Kindern haben sich geändert: Ein sicheres und ausreichendes Einkommen, die Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern sowie die beruflichen Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen gewinnen an Bedeutung. Vielfach wird vor allem bei Hochqualifizierten von der „Rush-Hour“ des Lebens gesprochen: In einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne von wenigen Lebensjahren sind mehrere biografisch wichtige Entscheidungen zu treffen. Familiengründung und Kindererziehung fallen immer häufiger mit der Zeit zusammen, in der Beruf und Karriere beginnen. Das Ziel des beruflichen Fortkommens ist außerdem oft verbunden mit Anwesenheits- und Mobilitätszwängen. Dies erschwert die Entscheidung für eine Familiengründung und belastet den Familienalltag, in dem sich die vielfältigen Anforderungen verdichten.

1.2.1.2 Ideale Kinderzahl und Kinderwünsche

Die Familie mit zwei Kindern ist das in Europa am meisten verbreitete Idealbild der Familie. Auch für Deutschland haben Befragungen nach der idealen Kinderzahl einen Durchschnitt von 2,2 Kindern ergeben. Diese Zahl ist damit im Vergleich zum Jahr 2001 von 1,7 unter Männern und 2,0 unter Frauen gestiegen.[41] Drei Viertel der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren in Deutschland geben in einer Befragung aus dem Jahr 2010 als ideale Kinderzahl zwei an.[42]

[38] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005, Population Policy Acceptance Study 2003.
[39] Institut für Demoskopie Allensbach 2009, IfD-Archiv Nr. 10048.
[40] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005.
[41] Eurobarometer 2001, Special Eurobarometer 2006: Childbearing preferences and Family Issues in Europe, Befragung im Auftrag der Europäischen Kommission.
[42] Shell Jugendstudie 2010.

Diese Zahl verringert sich etwas, befragt man die Menschen nicht nach der idealen, sondern nach der Anzahl der Kinder, die sie sich unter den gegebenen Umständen für sich persönlich tatsächlich wünschen. Die Zahl der durchschnittlich gewünschten Kinder lag im Jahr 2008[43] bei 1,93 Kindern unter Männern und bei 2,03 unter Frauen. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland hinsichtlich der Höhe der Kinderwünsche im unteren Drittel.

Forschungen zum Kinderwunsch bei jüngeren Frauen und Männern in Deutschland zeigen, dass nur wenige der 20-Jährigen dauerhaft kinderlos bleiben wollen, wobei ein größerer Teil darüber noch gar keine festen Vorstellungen hat. Von den Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren wünschen sich 69 Prozent Kinder.[44] 52 Prozent der Kinderlosen unter 50 Jahren sagen, sie möchten gerne Kinder; nur jeder fünfte Kinderlose möchte definitiv keine Kinder haben. Auch 10 Prozent der Mütter und 14 Prozent der Väter hätten gerne weitere Kinder. [45]

Der Weg in die Kinderlosigkeit führt häufig über ein wiederholtes Aufschieben der Geburt des ersten Kindes. Fast die Hälfte aller Kinderlosen unter 50 Jahren gibt an, zu jung für ein Kind zu sein, für 45 Prozent fehlt der richtige Partner, für 44 Prozent ist die finanzielle Belastung zu hoch, und bei 35 Prozent sprechen die beruflichen Pläne gegen ein Kind.[46] Priorität besitzen zunächst die Ausbildung, dann das Schaffen einer materiellen Basis für eine Familiengründung und der Berufseinstieg. Insbesondere bei Akademikerinnen steht die Familiengründung oft auch im Konflikt zu einem Karrierewunsch.[47]

Nach wie vor bleiben Kinderwünsche also unerfüllt, und die Zahl der gewünschten Kinder unterscheidet sich von der tatsächlichen Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau. Mit dieser Lücke zwischen der gewünschten und der realisierten Kinderzahl fügt sich Deutschland in das Bild der anderen europäischen Länder ein, in denen es diese Diskrepanz ebenfalls gibt.

1.2.2 Ziele der Familienpolitik und eingeleitete Maßnahmen

Eine nachhaltige Familienpolitik ist in Zeiten des demografischen Wandels unverzichtbar. Sie zielt darauf ab, dass

– Familien materiell abgesichert sind,

– die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert wird,

– Kinderwünsche realisiert werden können.

Eine Familienpolitik, die sich an diesen Zielen ausrichtet, trägt dazu bei, die von Familien gewünschten Lebensvorstellungen zu realisieren, eine familienfreundliche Arbeitswelt zu fördern und den Generationenzusammenhalt zu festigen.

Die Familienpolitik der Bundesregierung besteht aus einem Maßnahmenbündel aus den drei Bereichen Geld (monetäre Unterstützung), Infrastruktur (Verbesserung der Infrastruktur) und Zeit (zeitpolitische Initiativen). Dieses Bündel an Maßnahmen ist darauf ausgerichtet, Familien und Kinder wirksam zu unterstützen und zu fördern, Wahlmöglichkeiten zu verbessern und familien- und kinderfreundlichere Rahmenbedingungen in Deutschland zu schaffen.

Die Rahmenbedingungen, unter denen sich das Familienleben entfaltet, sind auch in starkem Maße von den Erwerbsverhältnissen und Arbeitsbedingungen geprägt. Eine große Herausforderung für die Familien besteht darin, ihre Bedürfnisse mit den Erwerbsverhältnissen und den Anforderungen der Arbeitswelt in Einklang zu bringen. Verbesserungen für die Familien sind im gemeinsamen Interesse von Politik und Wirtschaft und können nur in geteilter Verantwortung erreicht werden. Wirtschaft und Arbeitnehmerverbände haben in den letzten Jahren zahlreiche Verbesserungen angestoßen. Sie haben erkannt, dass familienbewusste Arbeitsbedingungen ein wichtiger Standortfaktor im Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte sind.

1.2.2.1 Familien materiell absichern

Deutschland verfügt über eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmen und Leistungen, die Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Lebensphasen unterstützen.

Die Familienleistungen kommen allen Familien und allen Kindern zugute, wobei sie je nach Bedarf unterschiedlich unterstützt werden. Ein Teil der Leistungen wie etwa die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer oder die Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung sind verfassungsrechtlich geschützt.

Im Jahr 2008 betrugen die familienbezogenen Leistungen insgesamt 114,8 Milliarden Euro, davon waren 24 Milliarden Geldleistungen für Familien. Die wichtigsten Leistungen bildeten das Elterngeld mit 4,2 Milliarden Euro und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung (11,5 Milliarden Euro). Das Kindergeld wird als steuerliche Leistung im Rahmen des dualen Familienleistungsausgleichs geführt. Es betrug im Jahr 2008 insgesamt 33,4 Milliarden Euro.

Die Leistungen gruppieren sich um das Kindergeld, das als einzige Leistung über die gesamte Zeitspanne von der Geburt bis zum 18. Lebensjahr gewährt wird und in bestimmten Fällen (zum Beispiel Ausbildung oder Freiwilligendienste) bis zum Alter von 25 Jahren gezahlt werden

---

[43] Datenbasis: PAIRFAM 2008. Die Werte beziehen sich auf die Kohorten 1971 bis 1973, 1981 bis 1983 und 1991 bis 1993 und bezeichnen die gewünschte Kinderzahl, die sich zusammensetzt aus bereits geborenen und zusätzlich gewünschten Kindern.

[44] Shell Jugendstudie 2010.

[45] Institut für Demoskopie Allensbach, Familienmonitor 2008, Repräsentative Befragung zu Familienleben und zur Familienpolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

[46] Institut für Demoskopie Allensbach, Familienmonitor 2008, Repräsentative Befragung zu Familienleben und zur Familienpolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

[47] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005.

kann. Das Kindergeld dient der steuerlichen Freistellung des Einkommens der Eltern in Höhe des Existenzminimums des Kindes. Soweit es dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie. Das Kindergeld stabilisiert das Haushaltseinkommen von Familien und ist für die meisten eine feste Bestandsgröße ihres monatlichen Budgets. Besonders wichtig und unterstützend wirkt das Kindergeld für Haushalte mit geringen Einkommen oder für Familien mit mehreren Kindern. Die besondere Belastung von Familien mit drei oder mehr Kindern wird durch ein nach Kinderzahl gestaffeltes Kindergeld berücksichtigt. Für Alleinerziehende spielt das Kindergeld eine ganz bedeutende Rolle, da es bis zu einem Fünftel zum gesamten Haushaltseinkommen beiträgt.

Das 2007 eingeführte Elterngeld ersetzt bis zu 14 Monate nach der Geburt eines Kindes rund zwei Drittel des wegfallenden Einkommens bis zu einem maximalen Betrag von 1 800 Euro im Monat. Für Beschäftigte mit einem Einkommen unter 1 000 Euro vor der Geburt des Kindes steigt die Ersatzrate schrittweise auf bis zu 100 Prozent. Den einkommensunabhängigen Mindestbetrag von 300 Euro erhalten alle Eltern, die ihr Neugeborenes selbst betreuen und nicht mehr als 30 Wochenstunden arbeiten, also auch Studierende, Hausfrauen und Hausmänner oder Erwerbslose. Wie die letzte Evaluation des Gesetzes zeigt, stabilisiert das Elterngeld die finanzielle Situation junger Familien nach der Geburt eines Kindes, indem es die große Mehrzahl der Haushaltseinkommen zumindest auf gleichem Niveau hält oder sogar erhöht. Das Elterngeld ermöglicht eine flexiblere Lebensplanung und reduziert Armutsgefährdung.[48] Mit der Ausgestaltung als Einkommensersatzleistung, der Möglichkeit der Teilzeitarbeit und durch die Partnermonate werden insbesondere mehr Väter ermutigt, sich Zeit für ihr neugeborenes Kind zu nehmen. Fast 24 Prozent der Väter nehmen inzwischen das Elterngeld in Anspruch.

Daneben gibt es zielgruppenorientierte finanzielle Unterstützungsleistungen wie zum Beispiel Mutterschaftsgeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und verschiedene bei der Einkommensteuer berücksichtigte familienpolitische Komponenten. Darüber hinaus hat Deutschland eine Reihe weiterer finanzieller Familienleistungen, zum Beispiel erhöhte Leistungssätze bei den Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung oder die Kinderzulage bei der Altersvorsorge, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und die finanzielle Unterstützung von Schülern und Studierenden nach dem BAföG.

Aber auch andere Leistungen, die nicht als Familienleistungen im engeren Sinn gelten, kommen Familien zugute, beispielsweise das Sozial- und Wohngeld oder die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern, Ehegatten und Lebenspartnern bei der Gesetzlichen Krankenversicherung.

In zwei Schritten, 2006 und 2008, hat der Bund die Bedingungen für haushaltsnahe, das heißt in der Regel familienunterstützende Dienstleistungen etwa durch umfangreichere steuerliche Absetzbarkeit deutlich verbessert. Im Rahmen des Modellprogramms „Unternehmen Familie“ wurden Wege für flexible und bezahlbare familienunterstützende Dienstleistungen identifiziert und neue Initiativen in der Fläche angeregt.

1.2.2.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein wichtiger Baustein der Familienpolitik und eine wichtige Rahmenbedingung dafür, dass sich Paare den Kinderwunsch erfüllen können. Für eine wirtschaftlich zukunftsfähige Gesellschaft ist es unerlässlich, das Fachkräfte- und Erwerbspersonenpotenzial von Frauen und Müttern auszuschöpfen. Bis zu 1,2 Millionen Mütter, die derzeit nicht erwerbstätig sind, wollen kurzfristig eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.[49] Sie sind mehrheitlich gut qualifiziert. Vereinbarkeitsprobleme führen aber zu langen Phasen der Erwerbsunterbrechung bei Müttern.

Unternehmen, die familienfreundlichere Arbeitsbedingungen schaffen, können diese Potenziale nutzen. Handlungsspielräume bei der Gestaltung der eigenen Arbeitszeit sind für viele Beschäftigte ein entscheidender Faktor für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um Zeitkonflikte und Stresssituationen zu vermeiden.

Eine familienfreundliche Arbeitswelt trägt dem demografischen Wandel doppelt Rechnung. Mitarbeiter gewinnen dadurch mehr Zeit für ihre Familie, und die Rahmenbedingungen für die Familiengründung werden verbessert. Zugleich profitieren familienfreundliche Unternehmen nachweislich von den positiven betriebswirtschaftlichen Effekten aufgrund niedriger Fehlzeiten, niedriger Fluktuation, kurzer Verweildauer in Elternzeit und hoher Arbeitsmotivation sowie von den Vorteilen für die Personalgewinnung.

Unternehmen sind darauf angewiesen, die Fluktuation gut ausgebildeter Fachkräfte gering zu halten und die Potenziale gut ausgebildeter Frauen und Mütter stärker zu nutzen. So wird Familienfreundlichkeit ein Kriterium für die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen: Zunehmend spielt bei der Arbeitsplatzsuche das Angebot an familienfreundlichen Arbeitsbedingungen des potenziellen Arbeitgebers eine Rolle. Für 90 Prozent der Beschäftigten zwischen 25 und 39 Jahren mit Kindern sind familienfreundliche Angebote ebenso wichtig wie oder sogar wichtiger als das Gehalt.[50] Es liegt im Interesse der Arbeitgeber, zukünftig für diejenigen, die Kinder haben, und diejenigen, die sich Kinder wünschen, attraktive Angebote zu machen, um im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte zu bestehen. Die Mehrheit der Unternehmen ist dafür mittlerweile sen-

[48] Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI) im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.

[49] Berechnungen der Prognos AG 2011 auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2009 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

[50] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010: Familienfreundlichkeit – Erfolgsfaktor für Arbeitgeberattraktivität.

sibilisiert: 80 Prozent der Unternehmensverantwortlichen schätzen Familienfreundlichkeit als wichtig ein.[51]

Die Vorstellungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu den Geschlechterrollen und der partnerschaftlichen Arbeitsteilung haben sich zudem in den letzten zehn Jahren geändert. Gegenwärtig kennzeichnet Deutschland ein Nebeneinander von tradierten und modernen Einstellungen. Die Orientierung auf die klassische „Hausfrauenehe“ mit traditioneller Mutterrolle ist ebenso präsent wie das Bild der berufsorientierten Mutter. Die Akzeptanz von Müttererwerbstätigkeit und von außerhäuslicher Kinderbetreuung ist deutlich gestiegen. Auch aktive erziehende Väter erfahren eine höhere Wertschätzung.[52] Viele Eltern möchten heute Familie und Erwerbstätigkeit gut miteinander vereinbaren können. Nach der Geburt eines Kindes streben Mütter heute auch eine schnellere Rückkehr in den Beruf an, als dies früher der Fall war. Das liegt unter anderem daran, dass sich die Rollenbilder und das Selbstverständnis der Frauen verändert haben. Viele Frauen wünschen sich heute beides: Kinder und Erwerbstätigkeit.

Dem Wandel der Geschlechterrollen steht die Bevölkerung mehrheitlich positiv gegenüber. Es wird von der Bevölkerung begrüßt, dass sich Frauen nicht mehr ausschließlich um Haushalt und Familie kümmern wollen, sondern erwerbstätig sind und sein wollen und ihren Beitrag zum Familieneinkommen leisten. Berufstätigkeit wird für die Frau als die beste Möglichkeit angesehen, unabhängig zu sein. Abgelehnt wird mehrheitlich, dass es die alleinige Aufgabe des Mannes sei, Geld zu verdienen, und die der Frau, sich um Heim und Familie zu kümmern.[53] Viele Familien wünschen sich aus wirtschaftlichen Gründen die Erwerbstätigkeit beider Elternteile. So finden 71 Prozent der Westdeutschen und 92 Prozent der Ostdeutschen, dass sowohl der Mann als auch die Frau ihren Beitrag zum Haushaltseinkommen leisten sollten.[54] Die Hälfte der Bevölkerung befürwortet heute die Aussage, dass Kindererziehung eine Aufgabe beider Elternteile sei und auch Väter dafür ihre Berufstätigkeit unterbrechen sollten.[55]

Trotz dieses Mentalitätswandels in Wirtschaft und Gesellschaft und der steigenden Zahl familienfreundlicher Unternehmen mangelt es im betrieblichen Alltag noch an der konkreten Umsetzung. Für Mütter gestaltet sich der Wiedereinstieg in den Beruf nach der Elternzeit oft schwierig, und viele Väter stoßen bei ihren Arbeitgebern auf Skepsis, wenn sie sich neben dem Beruf mehr Zeit für ihre Familie nehmen wollen. Gerade Eltern mit kleinen Kindern klagen darüber, dass sie aufgrund ihrer beruflichen Belastung nicht genug Zeit für die Familie hätten.[56] Insbesondere die immer flexibler werdenden Arbeitszeiten richten sich häufig nach betrieblichen Belangen und berücksichtigen die Familien- und Lebenssituation ihrer Beschäftigten noch zu wenig.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ initiiert, das für eine familienbewusste Personalpolitik wirbt und für einen messbaren Klimawandel in der Arbeitswelt sorgt. Ziel des Unternehmensprogramms ist es, familienbewusste Personalpolitik als strategisches Managementinstrument in der Unternehmensführung zu nutzen und Familienfreundlichkeit zu einem Markenzeichen der deutschen Wirtschaft zu machen. Die gemeinsamen Aktivitäten im Unternehmensprogramm haben einen Beitrag dazu geleistet, dass Familienfreundlichkeit von Unternehmen zunehmend als harter Standort- und Wettbewerbsfaktor wahrgenommen wird und die Zahl familienfreundlicher Unternehmen steigt. Zurzeit werden die Aktivitäten durch neue Akzente im Bereich der familienbewussten Arbeitszeitgestaltung sowie der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege älterer Angehöriger erweitert.

Um insbesondere dem hohen Bedarf an flexiblen Arbeitszeiten von Beschäftigten mit Familienverantwortung Rechnung zu tragen, hat die Bundesregierung unter dem Dach des Unternehmensprogramms die Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“ gestartet. Ziel der Initiative ist es, Arbeitgeber zu motivieren und dabei zu unterstützen, mehr flexible Arbeitszeitmodelle anzubieten, die den Beschäftigten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Anfang dieses Jahres unterzeichneten die Spitzenvertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Industrie- und Handelskammertags, des Zentralverbands des Deutschen Handwerks und des Deutschen Gewerkschaftsbundes gemeinsam mit der Bundesregierung die „Charta für familienbewusste Arbeitszeiten“. Die Erklärung ruft alle Akteure in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft dazu auf, die Chancen familienbewusster Arbeitszeiten im Interesse des Wirtschaftsstandorts Deutschland aktiv zu nutzen.

Zum Unternehmensprogramm gehört unter anderem das gleichnamige Unternehmensnetzwerk, das gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag gegründet wurde. Seit dem Start im Jahr 2006 ist das Netzwerk auf über 3 500 Mitglieder angewachsen und hat sich als zentrale Plattform für Arbeitgeber etabliert, die sich

---

[51] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010: Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit.

[52] World Value Survey 1990, International Social Survey Programme 2002, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2008: Null Bock auf Familie? Der schwierige Weg junger Männer in die Vaterschaft, Gütersloh, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010: Monitor Familienleben.

[53] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005, Population Policy Acceptance Study 2003.

[54] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005, Population Policy Acceptance Study 2003. Weitere Aussagen daraus, die ein differenziertes Bild erkennen lassen, waren:
– Das Familienleben leidet unter der Vollzeiterwerbstätigkeit der Frau (West: 62,8 Prozent, Ost: 32,5 Prozent).
– Ein Vorschulkind leidet unter der Erwerbstätigkeit der Mutter (West: 53,5 Prozent, Ost: 28,3 Prozent).
– Es ist die Aufgabe des Mannes, Geld zu verdienen, und die der Frau, sich um Heim und Familie zu kümmern (West: 30,0 Prozent, Ost: 16,9 Prozent).

[55] Volz, Rainer; Zulehner, Paul M. 2009: Männer in Bewegung: Zehn Jahre Männerentwicklung in Deutschland, BMFSFJ-Forschungsreihe Band 6, Baden-Baden: Nomos Verlag.

[56] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Familienreport 2009.

für familienbewusste Personalpolitik interessieren oder bereits engagieren. Das Netzwerk rückt das Engagement und die Erfahrung familienfreundlicher Unternehmen stärker ins öffentliche Blickfeld, bietet insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen konkrete Hilfestellung bei der Umsetzung familienfreundlicher Maßnahmen und agiert als Partner der Industrie- und Handelskammern sowie anderer Multiplikatoren in den Regionen.

Seit 2004 fördert die Bundesregierung das Audit „berufundfamilie", eine Initiative der Hertie-Stiftung. Mit Hilfe des Audits als Managementinstrument zur Förderung einer familienbewussten Personalpolitik entwickeln Unternehmen, Institutionen und Hochschulen ein individuelles Konzept, um ihre Interessen mit den Mitarbeiterbelangen in eine tragfähige Balance zu bringen. Die Zahl der Arbeitgeber, die das Audit als Qualitätssiegel für ihre familienfreundliche Personalpolitik nutzen, steigt kontinuierlich. Insgesamt profitieren rund 1,3 Millionen Beschäftigte – darunter auch die gesamte Bundesregierung – und 1 Million Studierende vom Audit.

1.2.2.3 Infrastruktur für Familien und Kinder

Der Ausbau der frühkindlichen Betreuung stellt eine effektive Förderung der Kinder sicher und verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Dem Bund obliegt die Verpflichtung, mithilfe gesetzlicher Regelungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe positive Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Erziehung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu schaffen. Das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) hat einen Schwerpunkt auf präventive und ambulante Angebote gelegt. Die Umsetzung obliegt den Ländern und Kommunen.

Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst auch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder wirkt sich insbesondere für junge Mütter positiv auf deren Erwerbsmöglichkeiten aus. Die amtliche Statistik der Kinder- und Jugendhilfe weist für das Jahr 2010 rund 50 000 Kindertageseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen bis 14 Jahre in Deutschland aus. In der Summe halten diese Einrichtungen rund 3,35 Millionen genehmigte Plätze vor. Rund 400 000 pädagogische Betreuer stehen zur Verfügung. Damit steht rein rechnerisch eine Betreuungsperson für 8,3 Plätze zur Verfügung.

Zum 1. März 2010 befanden sich in Deutschland insgesamt 2,4 Millionen Kinder unter sechs Jahren in Kindertagesbetreuung. Der Großteil von ihnen wurde in einer Kindertageseinrichtung (97 Prozent) betreut, nur ein kleiner Teil in einer Tagespflege (3 Prozent). Bei der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten fallen aus regionaler Sicht unterschiedliche Muster ins Auge. Ein großer Unterschied besteht nach wie vor bei der Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren. Die Besuchsquote der unter Dreijährigen beträgt in Deutschland 23,0 Prozent. In den westdeutschen Ländern liegt die Besuchsquote bei 17,3 Prozent. In den ostdeutschen Ländern hingegen liegt sie bei 48,0 Prozent und ist damit dreimal so hoch. Bei den Drei- bis unter Sechsjährigen ergibt sich ein nahezu ausgeglichenes Bild: Hier beträgt die Betreuungsquote 92,2 Prozent, wobei der Wert in den ostdeutschen Ländern mit 95,2 Prozent nur wenig über dem westdeutschen Vergleichsniveau von 91,6 Prozent liegt (vgl. Abbildung 24).

Die Nachfrage nach frühkindlicher Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege bleibt hoch. Höhere Geburtenraten sind mit einer aufeinander abgestimmten Kombination von Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik verbunden. Besonders die Kinderbetreuungsquote erweist sich in Analysen als eine Schlüsselvariable zur Erklärung der Fertilitätsunterschiede in den OECD-Ländern.[57]

Deswegen haben sich Bund, Länder und Kommunen darauf geeinigt, bis 2013 bundesweit für durchschnittlich 35 Prozent der Kinder im Alter bis drei Jahre einen Betreuungsplatz bereitzustellen. Ab August 2013 wird jedes Kind mit Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Tagespflege haben. Für Eltern, die keinen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, soll es ab 2013 ein Betreuungsgeld geben.[58] Gleichzeitig werden Bund, Länder und Kommunen die Qualität der Betreuung entscheidend verbessern. Dazu gehören insbesondere eine umfassende Sprachförderung von Beginn an, die Gewinnung von qualifizierten Erziehern und Tagespflegepersonen sowie ein angemessener Betreuungsschlüssel.

Am Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter dreijährige Kinder beteiligt sich der Bund mit insgesamt 4 Milliarden Euro an den bis 2013 entstehenden Kosten. Das entspricht einem Drittel der Gesamtkosten. Die Steuerung eines vor Ort zweckgerechten Mitteleinsatzes obliegt nach der dem Investitionsprogramm zugrunde liegenden Verwaltungsvereinbarung den Ländern. Sie haben dadurch die Möglichkeit, unterschiedliche Ausgangslagen in den Kommunen zu berücksichtigen sowie Vorsorge für sich abzeichnende demografische Entwicklungen zu treffen. Auch nach 2013 beteiligt sich der Bund mit jährlich 770 Millionen Euro an den Betriebskosten. Bis 2014 stellt er zusätzlich mit der „Offensive Frühe Chancen" rund 400 Millionen Euro zur Verfügung, um die Sprach- und Integrationsförderung in bundesweit bis zu 4 000 SchwerpunktKindertagesstätten weiterzuentwickeln und durch zusätzliches, qualifiziertes Personal zu verbessern. Die Bundesförderung ermöglicht es Ländern und Kommunen, die Qualität von Bildung, Betreuung und Erziehung zielgerichtet zu verbessern.

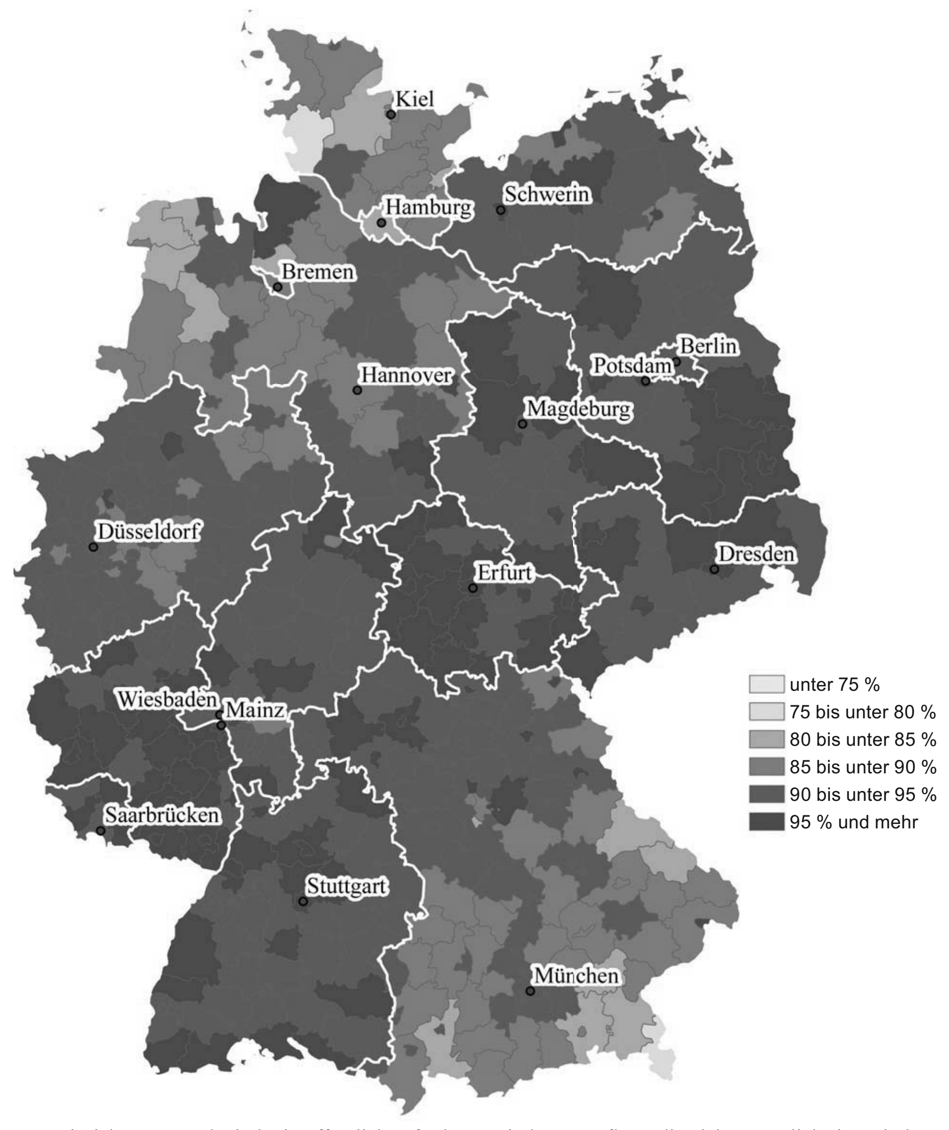
Bei der gezielten Förderung von benachteiligten jungen Menschen und jungen Menschen mit Migrationshintergrund unterstützt der Bund die Länder und Kommunen im Rahmen seiner Anregungs- und Förderfunktion bei der Umsetzung bundesrechtlicher Regelungen. Er ver-

[57] Bujard, Martin 2010: Einfluss der Familienpolitik auf die Geburtenrate – ein internationaler Vergleich, Expertise für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

[58] Vgl. Änderung von § 16 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in 2008 sowie Koalitionsvertrag Abschnitte III.1 Familie und I.2 Haushalt.

Abbildung 24

Betreuungsquoten der Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren in den Kreisen am 1. März 2010 (in Prozent*)



* Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung oder eine Ganztagsschule besuchen, je 100 Kinder in dieser Altersgruppe.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG), Verwaltungsgrenzen 2010

stärkt und bündelt seine Anstrengungen mit der Initiative „JUGEND STÄRKEN“ (www.jugend-staerken.de), die den Fokus auf individuelle Begleitung und Angebote für junge Menschen legt. Auf der Grundlage der Festlegungen im Koalitionsvertrag steht dabei die Harmonisierung der Übergänge zwischen Schule und Arbeitsmarkt im Vordergrund. Ziel ist es, junge Menschen, die von den bestehenden Angeboten nicht mehr erreicht werden, für das Arbeitsleben wieder „fit“ zu machen. An mehr als 1 000 Standorten gibt es ein Netz an zielgruppenspezifischen Unterstützungsangeboten. In Weiterentwicklung der bestehenden Maßnahmen wird seit Herbst 2010 in zahlreichen Städten und Landkreisen das Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“ erprobt. Unter zentraler Verantwortung ausgewählter Modellkommunen sollen fehlende Angebote für junge Menschen identifiziert und Lücken in der Förderung geschlossen werden. Langfristiges Ziel ist die Stärkung der kommunalen Strukturen für die Anliegen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) in Kooperation mit Schulen, Jobcentern und Arbeitsagenturen.

Um eine verlässliche Infrastruktur in der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten und auszubauen, werden darüber hinaus im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes die Aufgaben bundeszentraler Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe finanziert. Aufgabe der Länder

und Kommunen bleibt es, eine Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen, die den regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen und auch den demografischen Veränderungsprozessen Rechnung trägt.

Die Kinder- und Jugendhilfe wird zukünftig vor der Aufgabe stehen, ihre Angebote quantitativ an der Bevölkerungsentwicklung zu orientieren und gleichzeitig konzeptionell auf Veränderungen ihrer Zielgruppen zu reagieren. Bei der Gestaltung der Angebotsstrukturen sind sowohl die Erreichbarkeit als auch die Qualität zu berücksichtigen. Wenn es weniger Kinder gibt und im Wohnortumfeld Angebotsstrukturen und Verwandtschaftsnetze dünner werden, finden Kinder, Jugendliche und Familien weniger Möglichkeiten der Unterstützung. Die Aufgabenstellungen der institutionellen Angebote wie Kindestageseinrichtungen, Jugendzentren, Beratungsstellen oder Familienbildungsstätten werden sich diesen Entwicklungen anpassen müssen.

1.2.2.4 Familiengerechtes Umfeld

Familienfreundlichkeit ist ein entscheidender Aspekt im Wettbewerb um junge Familien oder um Menschen, die die Lebensphase der Familiengründung noch vor sich haben. Zu einem Wettbewerbsfaktor entwickelt sich die Familienfreundlichkeit dabei nicht nur in der Wirtschaft, sondern in einer alternden Gesellschaft auch für Städte und Regionen in Deutschland. Ebenso muss den Bedürfnissen einer wachsenden Zahl älterer Menschen Rechnung getragen werden. Die Regionen und Kommunen stehen vor großen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen. Viele haben schon jetzt schrumpfende Einwohnerzahlen und eine alternde Wohnbevölkerung, anderen steht dies noch bevor. Ihre Zukunft wird auch davon abhängen, ob sie Menschen aller Generationen ein gutes und lebenswertes Umfeld bieten können.

Die Bundesregierung hat Anfang 2004 die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ ins Leben gerufen. Lokale Bündnisse für Familie sind freiwillige Zusammenschlüsse verschiedener lokaler Partner aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Das Gesamtnetzwerk dieser Initiative bietet eine Vielfalt an innovativen Lösungen und konkreten Projekten wie familienfreundliche Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Die Zusammenarbeit von Kommunen, Kammern, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Kirchen und sozialen Organisationen garantiert eine breite Basis, um passende Rahmenbedingungen für Familien zu schaffen. Mittlerweile sind in den über 650 lokalen Bündnissen mehr als 13 000 Akteure in rund 5 200 Projekten aktiv. Über 5 000 Unternehmen engagieren sich hier und profitieren vom gemeinsamen Einsatz für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Das Ziel dieser Netzwerke ist es, Familien direkt vor Ort mit konkreten, bedarfsorientierten Projekten zu unterstützen. Jedes Bündnis legt seine konkreten Themen selbst fest und reagiert so auf den Bedarf und die Möglichkeiten vor Ort. Die Projekte reichen von Informationen über flexible Arbeitszeitmodelle, der Förderung familienfreundlicher Öffnungszeiten lokaler öffentlicher Einrichtungen, familienunterstützenden Dienstleistungen, Veranstaltungen zur Erziehungsverantwortung, Betreuungsangeboten für Kinder aller Altersgruppen, Notfall- und Randzeitbetreuung bis hin zu konkreten Hilfen für pflegende Angehörige und der Unterstützung für Familien mit Migrationshintergrund.

1.3 Familie, Gesellschaft und Alter

In den Familien lassen sich in den letzten Jahrzehnten viele Wandlungsprozesse beobachten, mit Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft. „Familie“ wird von den meisten Menschen als Verantwortungsgemeinschaft erlebt, in der Zusammenhalt und Solidarität eine besondere Rolle spielen.

Mit der Veränderung familiärer Strukturen und der weiter steigenden Zahl der Ein-Personen-Haushalte kommen neben der Kernfamilie generationenübergreifenden Familienstrukturen und außerfamiliären sozialen Netzen steigende Bedeutung zu. Die Zusammensetzung von Familien ändert sich. Tendenziell gibt es mehr Generationen, aber weniger Personen der gleichen Generation (Geschwister, Tanten, Onkel).

Die gestiegene Lebenserwartung hat dazu geführt, dass die unterschiedlichen Generationen länger zusammenleben können, als dies früher der Fall war. Diese Entwicklung kehrt sich in den kommenden Jahren durch das steigende Gebäralter um. Der Altersabstand von drei Generationen (derzeit knapp 54 Jahre) erhöht sich bis 2020 voraussichtlich auf durchschnittlich knapp 58 Jahre, der bei vier Generationen von 80 Jahre auf 82 Jahre. Die Kernfamilie bleibt weiterhin eingebettet in ein Generationennetz, das besondere Belastungen abfangen kann.

Durch die steigenden Mobilitätserfordernisse kommt es aber häufiger zu einer räumlichen Trennung zwischen den Generationen. Die neuen Medien eröffnen zwar neue Möglichkeiten, über weite Entfernungen Kontakt zu halten. Dennoch sind viele Eltern auf außerfamiliäre Unterstützung bei der Betreuung ihrer Kinder angewiesen. Obwohl die Zahl der Großeltern weiter zunimmt, wird aufgrund der räumlichen Trennung deren Verfügbarkeit für die Kinderbetreuung tendenziell abnehmen. Die bereits heute umfänglichen materiellen oder instrumentellen Hilfeleistungen von der älteren Generation für die jüngere werden voraussichtlich weiter zunehmen.

Ob Familien, Kinder, ältere Menschen – für viele Menschen ändern sich die Koordinaten von persönlichen und sozialen Bezügen. Soziale Netze verändern sich oder müssen neu geknüpft werden. Hierzu müssen Menschen aller Lebensalter mit ihren Potenzialen und ihrem Engagement beitragen. Besondere Bedeutung kommt der zunehmenden Zahl älterer Menschen zu. Ihre Lebenserfahrung bestimmt sie dafür, die Klammer für einen Zusammenhalt der Gesellschaft im Wandel zu bilden.

1.3.1 Auswirkungen des Alterns auf Familie und Gesellschaft

Künftig werden die Anzahl und der Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung merklich steigen. Heute sind knapp 21 Prozent der Bevölkerung 65 Jahre alt oder älter. Für 2030 wird damit gerechnet, dass es bis zu 29 Prozent sein werden.

Mehrgenerationenhaushalte werden weniger. Häufig leben Großeltern oder Eltern in räumlicher Entfernung von ihren erwachsenen Kindern. Mit rund 60 Prozent bildet der Zwei-Personen-Haushalt – zumeist ein Ehepaar – die wichtigste Wohnform im Alter.[59] Zugleich lebt bundesweit ein Drittel der über 65-Jährigen allein (5,5 Millionen Menschen), 76 Prozent davon sind Frauen (4,1 Millionen). Der Trend zur Individualisierung des Alters ist bis Anfang der 90er-Jahre gewachsen. Seitdem geht der Anteil von Älteren an Ein-Personen-Haushalten tendenziell leicht zurück.

Nach wie vor leben Frauen im Alter häufiger allein als Männer – bedingt durch ihre längere Lebenserwartung. Zukünftig werden die Geschlechterproportionen allerdings ausgeglichener sein, unter anderem weil die Langzeitfolgen des Zweiten Weltkriegs an Wirkung verlieren. Ferner hat ein steigender Anteil (zurzeit 8,6 Prozent) der 65-Jährigen und Älteren einen Migrationshintergrund.

Mit steigender Lebenserwartung dehnt sich die Altersphase aus. Die verschiedenen Lebenslagen von „jungen Alten“, „mittleren Alten“ und „Hochaltrigen“ sind mit unterschiedlichen sozialen Besonderheiten verbunden. Im hohen Alter ist dies vor allem das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Die familiären Unterstützungssysteme sehen sich dabei steigenden Belastungen ausgesetzt. Schon jetzt können viele Ältere nicht auf die Hilfe von Angehörigen zurückgreifen, weil sie wenige oder keine Kinder haben oder weil die Kinder berufstätig sind. Oft konzentriert sich die Verantwortung für die Pflege der Angehörigen auf eine oder wenige Personen. Viele stoßen dabei an Grenzen, da sie neben der häuslichen Pflege auch noch die materielle Existenz der Familie durch Erwerbstätigkeit sichern müssen. Für diesen Personenkreis bedarf es neuer Lösungen wie die von der Bundesregierung angestoßene Familienpflegezeit, die die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf besser als bisher ermöglichen.

1.3.2 Ziele der Politik für ältere Menschen und eingeleitete Maßnahmen

Die gewonnenen Jahre sind eine große Chance für die ältere Generation und die Gesellschaft insgesamt. Diese Chance gilt es zu nutzen und ältere Menschen zu ermutigen und zu unterstützen, sich mit ihren Kompetenzen einzubringen.

Dazu sind Altersbilder erforderlich, die die Gestaltungspotenziale des Alters sichtbar machen. Gleichzeitig dürfen aber auch die Grenzen des Alters nicht aus dem Blick verloren werden. Hilfe und Unterstützung sollten angeboten werden, wo es erforderlich ist.

Im Sechsten Altenbericht zum Thema „Altersbilder in der Gesellschaft“[60] analysierte eine interdisziplinär besetzte Kommission die in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen vorherrschenden Altersbilder und untersuchte vor allem, wie sich Altersbilder auf die Teilhabe älterer Menschen an gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen sowie auf die Beziehung zwischen den Generationen auswirken. Altersbilder sind prägend dafür, welche Rollen älteren Menschen in der Gesellschaft offenstehen, was von ihnen erwartet wird und was sie sich selbst zutrauen. Altersbilder haben aber auch Einfluss darauf, was jüngere Menschen für ihr eigenes Alter erwarten.

Vielfach beruhen die aktuell vorherrschenden Altersbilder noch auf der Wahrnehmung früherer Generationen. Die Vielfalt der Lebensformen und gerade auch die Stärken der älteren Menschen von heute werden darin noch nicht ausreichend widergespiegelt und somit auch in ihrer Entfaltung gehindert. Das zeigt, dass neue differenzierte und realistische Altersbilder notwendig sind.

Ausgehend von den Erkenntnissen und Empfehlungen der Kommission wurde ein Programm „Alter neu denken“ auf den Weg gebracht, um sich in einer breiten öffentlichen Debatte über die Konsequenzen des demografischen Wandels auseinanderzusetzen. Je nachdem, ob man Ältere aus dem Blickwinkel von Schwachen und Bedürftigen betrachtet, oder ob man in ihnen eher erfahrene Akteure sieht, die viel für die Gesellschaft und Wirtschaft einbringen können, wird man zu sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen und Aktionen kommen.

Die ressortübergreifende Initiative „Erfahrung ist Zukunft“ (www.erfahrung-ist-zukunft.de) wirkt auf ein wirklichkeitsgerechtes Altersbild hin und veranschaulicht anhand konkreter Beispiele, wie sich ältere Menschen in unterschiedlichen Bereichen aktiv in Gesellschaft und Wirtschaft einbringen.

1.3.3 Potenziale und Risiken des längeren Lebens

In einer Gesellschaft des langen Lebens sind sowohl die Entwicklung und Entfaltung von Potenzialen des Alters als auch der Umgang mit Grenzsituationen des Alters zentrale Aufgaben. Menschen zwischen 60 und 80 Jahren sind heute häufiger als früher geistig und körperlich fit, denn „der Alterungsprozess geht nicht langsamer, der körperliche Verfall beginnt nur später“.[61] Die sogenannten „jungen Alten“ können sich mit ihren Potenzialen weitaus stärker als bisher in die Gesellschaft einbringen – und sie wollen dies auch.

Das wirtschaftliche Potenzial dieser Gruppe ist ein Faktor, der an Bedeutung gewinnt. Ältere Menschen sind die ein-

[59] Statistisches Bundesamt 2010: Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 3.

[60] Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (Altenbericht), Bundestagsdrucksache 17/3816.

[61] Schwentker, Björn; Vaupel, James W. 2011: Chancen des Alterns. In: Zeitzeichen: Evangelische Kommentare zu Religion und Gesellschaft 3/2011, S. 22.

zige wachsende Konsumentengruppe. Bedarfsgerechte, generationenfreundliche und zugleich möglichst attraktive Produkte und Dienstleistungen für diese Gruppe erhöhen einerseits die Lebensqualität im Alter und tragen andererseits zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland bei.

Daneben ist mit einer ansteigenden Zahl von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen im meist hohen Alter zu rechnen. Dies wird gleichzeitig zu einem starken Wachstum des Gesundheits-, Pflege- und Sozialsektors führen, mit Potenzial für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum.

1.4 Freiwilliges Engagement

Bürgerschaftliches Engagement ist eine tragende Säule jedes freiheitlichen, demokratischen, sozialen und lebendigen Gemeinwesens. In Deutschland ist über ein Drittel der Bevölkerung in Vereinen, Verbänden und Initiativen engagiert, sei es im Sportverein, bei der Freiwilligen Feuerwehr, in Kirchen und karitativen Organisationen, in Freiwilligenagenturen, in der Hospizbewegung, in Nachbarschaftsinitiativen, kulturellen Einrichtungen, Selbsthilfegruppen oder Sozialunternehmen. Das freiwillige Engagement der Bürger sorgt für Zusammenhalt und Gemeinschaft und wirkt in einem Maße solidaritätsstiftend, wie es der Staat allein nie bewirken könnte.

1.4.1 Aktives Gemeinwesen

Ein freiheitliches, soziales und lebendiges Gemeinwesen braucht die aktive Beteiligung der Bürger. Die Förderung freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements ist in demokratischen Gesellschaften Aufgabe von Politik und Staat, denn es trägt maßgeblich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Eine zukunftsfähige Engagementpolitik zu entwickeln heißt, die Rahmenbedingungen für Engagement zu verbessern. Das bedeutet, Anregungen zu geben, Information und Beratung anzubieten sowie insgesamt auf eine förderliche Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement hinzuwirken.

Mit der am 6. Oktober 2010 beschlossenen Nationalen Engagementstrategie will die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement weiter verbessern und das Themenfeld Engagementpolitik ressortübergreifend und langfristig aufstellen. Sie legt den Grundstein für eine zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft besser aufeinander abgestimmte Engagementförderung in Deutschland und verfolgt vier strategische Ziele:

– eine bessere Abstimmung engagementpolitischer Vorhaben von Bundesregierung, Ländern und Kommunen
– die Einbindung von Stiftungen und des bürgerschaftlichen Engagements von Wirtschaftsunternehmen
– eine größere Anerkennung und Wertschätzung der Leistungen von freiwillig Engagierten
– bessere Rahmenbedingungen für das freiwillige Engagement

Die Engagementstrategie berücksichtigt die gesamte Themenbreite der Zuständigkeiten der Bundesregierung.

Die Bundesregierung ist vom Deutschen Bundestag mit Beschluss vom 19. März 2009 aufgefordert, einmal in der Legislaturperiode einen wissenschaftlichen Bericht vorzulegen. Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung hat den Schwerpunkt „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“ und wird Mitte 2012 dem Deutschen Bundestag übergeben.

Etwa ein Drittel der Bevölkerung engagiert sich bereits heute in unterschiedlicher Art und Weise in unserer Gesellschaft. Ein weiteres Drittel wäre bereit, sich zu engagieren. Junge Menschen sind auch heute eine zivilgesellschaftlich aktive und engagierte Gruppe. Zwar ist in den letzten zehn Jahren ein leichtes Absinken der Engagementbeteiligung der 14- bis 24-Jährigen zu verzeichnen (1999: 37 Prozent, 2004: 36 Prozent, 2009: 35 Prozent).[62] Gerade in dieser Altersgruppe ist die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren, jedoch überragend. Zusätzlich zu den bereits engagierten Jugendlichen würden weitere 49 Prozent eine Tätigkeit übernehmen, 16 Prozent sogar nicht nur eventuell, sondern interessenbezogen oder mit bestimmter Absicht. Gerade ältere und junge Menschen engagieren sich überdurchschnittlich oft. Freiwilliges Engagement verzeichnet die höchsten Zuwachsraten bei älteren Menschen. Sie bringen ihre vielfältigen Erfahrungen und Kompetenzen ein und verfügen gerade in der Nacherwerbsphase über die notwendige freie Zeitgestaltung.

Eine besonders deutliche und kontinuierliche Steigerung des freiwilligen Engagements gab es über die Periode 1999 bis 2009 bei den älteren Menschen. Im Alter von über 65 Jahren stieg ihre Engagementquote von 23 Prozent (1999) auf 28 Prozent (2009). Zwischen 1999 und 2004 stieg die Engagementquote besonders stark bei den 60- bis 69-Jährigen, zwischen 2004 und 2009 bei der älteren Gruppe im Alter ab 70 Jahren (1999: 20 Prozent, 2004: 22 Prozent, 2009: 26 Prozent).[63]

Die Kohorte der 55- bis 65-Jährigen und die der „jungen Rentnerinnen und Rentner“ über 65 sind zahlenmäßig weiter wachsende Gruppen. Eine große Chance wird darin liegen, die große Gruppe der in den 60er-Jahren geborenen Babyboomer, die derzeit noch überwiegend im Beruf stehen, für ein Engagement insbesondere auch nach der aktiven Erwerbstätigkeit zu gewinnen.

Allerdings verzeichnen vor allem die stark alternden und schrumpfenden Regionen – ländliche im Osten und die Kreise entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze, aber auch städtische wie das Ruhrgebiet – hohe Verluste an freiwillig Aktiven. Gleichzeitig steigt in alternden Regionen der Bedarf an informellen Netzen, die bei Hilfe und Pflege Unterstützung geben.

[62] Freiwilligensurvey 2009 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004–2009, S. 18.
[63] Ebenda, S. 20.

Mit dem Programm „Aktiv im Alter“ wurden in 150 Kommunen in ganz Deutschland neue Methoden der Zusammenarbeit vor Ort angestoßen. Grundlagen waren Erhebungen der jeweiligen Kommune über die bestehenden Angebote freiwilliger kommunaler Daseinsvorsorge. Mit Hilfe von „Lokalen Bürgerforen“ unter dem Motto „Wie wollen wir morgen leben?“ wurden Projekte aufgebaut, in denen ältere Menschen für das Gemeinwesen aktiv werden. Die entwickelten Ideen und Projektvorschläge konnten von älteren Menschen bedarfsgerecht nach eigenen Präferenzen und in Abstimmung mit den kommunalen Verantwortlichen ausgefüllt werden. Dadurch wurde eine Leitkultur des aktiven Alters auf kommunaler Ebene verankert.

Das Programm „Aktiv im Alter“ veranschaulicht, dass die Vernetzung mit kommunalen Partnern sowie die Unterstützung durch Verwaltung und Politik Erfolg versprechende Wege sind, die noch weiter ausgebaut werden sollen. Die in zahlreichen Programmen bewiesene Vielfalt innovativer Projekte, der Einsatzwille und die Gestaltungskraft älterer Menschen sind ein wichtiger Beitrag zur Stärkung ländlicher Regionen.

Gerade in den sich ausdünnenden ländlichen Regionen ist ein Wegzug junger Menschen zu beobachten, und die Versorgung der verbleibenden, vor allem älteren Menschen mit Gütern des täglichen Bedarfs oder bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit wird schwieriger. Bürgerschaftliches Engagement ist in diesen Gebieten vor allem auf die Bereitstellung von Infrastruktur wie zum Beispiel Fahrdienste oder Bürgerbusse, die Nahversorgung, auf kulturelles und sportliches Engagement sowie auf die ehrenamtliche Tätigkeit im Brand- und Katastrophendienst fokussiert. Das Engagement älterer Menschen kann mit dazu beitragen, notwendige Infrastrukturen in ländlichen Regionen zu erhalten. Die Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung beschreibt die Bedarfssituation im ländlichen Bereich und verbindet dies mit einer Darstellung wesentlicher Projektansätze zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im ländlichen Bereich.

Um Zukunftsperspektiven für junge Menschen in ihren Heimatregionen zu entwickeln und Jugendliche zu Eigeninitiative und zivilgesellschaftlichem Engagement zu motivieren, förderte die Bundesregierung von 2005 bis 2010 die Arbeit der Koordinierungsstelle „Perspektiven für junge Menschen – gemeinsam gegen Abwanderung“ in der Stiftung Demokratische Jugend. In Kooperation mit Bund, Ländern, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wurden Konzepte und Projekte entwickelt, um insbesondere die Haltefaktoren und regionalen Bindungen von jungen Menschen zu stärken. Dazu gehörten die Förderung von Jugendinitiativen, die Stärkung von Eigeninitiative und zivilgesellschaftlichem Engagement sowie der Heimatverbundenheit junger Menschen, lokale und regionale Netzwerkbildung und die Entwicklung von Perspektiven im Übergang zwischen Schule und Beruf. Das Jahr 2011 soll unter Förderung der Bundesregierung zur Verstetigung der Ergebnisse und zur Verbreitung der Erfahrungen genutzt werden.

1.4.2 Freiwilligendienste

Freiwilligendienste sind eine besondere Form des gesellschaftlichen Engagements. Ursprünglich konzipiert für junge Menschen, sind sie inzwischen für alle Generationen geöffnet.

Seit Jahrzehnten fördert die Bundesregierung das Engagement junger Menschen in verschiedenen Formen. Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) mit seinen verschiedenen Einsatzfeldern und das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) bieten jungen Menschen die Möglichkeit, für sich und die Gesellschaft aktiv zu sein. Ein überwiegender Teil leistet seinen Jugendfreiwilligendienst in den sozialen Bereichen, das heißt in der Pflege und Betreuung von kranken und älteren Menschen sowie Menschen mit Behinderung.

Die Jugendfreiwilligendienste sollen weiter gestärkt und der sukzessive Ausbau soll fortgesetzt werden. Die Potenziale der Freiwilligendienste sollen insbesondere durch eine weitere Öffnung für benachteiligte Jugendliche und als ein Sprungbrett zur Integration von Migranten besser genutzt werden. Jungen Menschen, die am Beginn ihres beruflichen Lebensweges stehen, bieten sich Chancen für vielfältigen Kompetenzerwerb. Für benachteiligte Jugendliche ist der Freiwilligendienst ein wichtiger Schritt zum Einstieg in ein geregeltes Erwerbsleben.

Der 2011 gestartete „Internationale Jugendfreiwilligendienst“ bietet jungen Frauen und Männern neue Möglichkeiten zum freiwilligen Engagement im Ausland und unterliegt als Bildungs- und Orientierungsjahr hohen Qualitätsanforderungen.

Mit dem Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes werden die Freiwilligendienste in Deutschland gestärkt. Zugleich wird die Aussetzung des Zivildienstes als Folge der Aussetzung der Wehrpflicht zumindest teilweise kompensiert. Ziel des neuen Bundesfreiwilligendienstes ist es, zukünftig möglichst vielen Menschen jeden Alters einen Einsatz für die Allgemeinheit und die positive Erfahrung von bürgerschaftlichem Engagement zu ermöglichen.

Der Bundesfreiwilligendienst bietet für jeden Freiwilligen eine Chance, sich weiterzuentwickeln. Jüngere Freiwillige werden unter anderem an soziale Berufe herangeführt und erwerben Fähigkeiten und persönliche Kompetenzen, die auch im Familien- und Berufsleben wichtig sind. Ältere Freiwillige können ihre Lebens- und Berufserfahrung in den Dienst einbringen und an Jüngere weitergeben. Wenn jüngere und ältere Freiwillige nebeneinander ihren Dienst tun, wird das gegenseitige Verständnis der Generationen gefördert.

Durch die Mindeststundenzahl von mehr als 20 Wochenstunden unterscheidet sich der Bundesfreiwilligendienst von anderem bürgerschaftlichen Engagement, das im Umfang weniger Wochenstunden in allen Bereichen der Gesellschaft ausgeübt wird.

Unter dem Leitmotiv „Engagement schlägt Brücken“ unterstützt die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement bereits vor Einführung des Bundesfreiwilligen-

dienstes und ergänzend zu diesem mit einer neuen Dienstform, den „Freiwilligendiensten aller Generationen“. Sie sind für jedes Alter offen und ein attraktives Angebot für alle, die sich mindestens acht Stunden wöchentlich für mindestens sechs Monate verbindlich engagieren möchten.

Neben kontinuierlicher fachlicher Begleitung haben die Freiwilligen Anspruch auf kostenlose Qualifizierung und sind über den Träger haftpflichtversichert sowie in der gesetzlichen Unfallversicherung abgesichert. Eltern jüngerer Freiwilliger haben Anspruch auf Kindergeld, wenn sie die übrigen Voraussetzungen für den Kindergeldanspruch erfüllen. Seit Januar 2009 sind die Freiwilligendienste aller Generationen gesetzlich verankert.

Freiwilligendienste aller Generationen können neben Ausbildung, Beruf und Familie geleistet werden und sind besonders geeignet in biografischen Übergangszeiten: zwischen Schule und Beruf, auf der Suche nach einem Wiedereinstieg nach der Familienphase, während Zeiten der Erwerbslosigkeit oder beim Übergang in die nachberufliche Lebensphase. Die Einsatzfelder erstrecken sich auf alle sozialen Bereiche. Eine besondere Rolle übernehmen dabei die Kommunen als Drehscheibe der Daseinsvorsorge und zur Vernetzung mit neuen wie mit etablierten Partnern (Mehrgenerationenhäuser, Seniorenbüros, verschiedene Träger).

1.4.3 Mehrgenerationenhäuser

Für ein gutes Miteinander der Generationen stehen die Angebote der Mehrgenerationenhäuser, die praktische Hilfe und freiwilliges Engagement miteinander verbinden. Im Rahmen des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser sind seit 2006 bundesweit 500 Mehrgenerationenhäuser entstanden. Sie sind Orte der Begegnung für alle Generationen und bieten vielfältige Angebote und Hilfen, die bei der Bewältigung des Alltags wirksam werden und umfassende Gelegenheiten für freiwilliges Engagement aller Altersgruppen schaffen. Die Mehrgenerationenhäuser bieten mit insgesamt mehr als 15 000 Einzelangeboten praktische Hilfe in fast jedem Lebensbereich und für jedes Alter. Viele dieser konkreten Angebote sind familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen, bei denen neben einem Fokus auf Kinderbetreuung auch ein zunehmender Schwerpunkt im Bereich der Unterstützung und Betreuung älterer Menschen liegt. Bundesweit können sich die Mehrgenerationenhäuser inzwischen auf über 20 000 freiwillige Helfer stützen.

Fast die Hälfte aller Mehrgenerationenhäuser bietet mittlerweile Betreuungs- und Beratungsangebote an, die speziell an Menschen mit einer Demenzerkrankung gerichtet sind. Hier werden sowohl Betroffene als auch pflegende Angehörige und Interessierte über Symptome der Krankheit, den Umgang mit Patienten sowie Hilfsangebote informiert. Diese Angebote leisten einen konkreten Beitrag dazu, Betroffene und ihre Angehörigen zu unterstützen und das Thema Demenz zu enttabuisieren. Hierbei arbeiten die Mehrgenerationenhäuser mit der Deutschen Alzheimergesellschaft zusammen.

Der erfolgreiche Mehrgenerationenhausansatz und die wichtige Rolle, die Mehrgenerationenhäuser in ihrem lokalen Umfeld übernehmen, werden in einem Folgeprogramm weiterentwickelt: Das Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II geht mit einer dreijährigen Laufzeit (2012 bis 2014) an den Start und wird mit insgesamt 450 Standorten eine flächendeckende Präsenz in Deutschland sichern.

Darüber hinaus wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass jedes Mehrgenerationenhaus Bundesfreiwillige einsetzen und entsprechende Stellen anbieten kann. Ziel ist es, die Mehrgenerationenhäuser auch über die Laufzeit des Folgeprogramms hinaus dauerhaft in die lokale Infrastruktur zu integrieren und durch eine stärkere Vernetzung mit anderen Einrichtungen und Initiativen als Knotenpunkte für freiwilliges Engagement zu etablieren.

1.5 Schlussfolgerungen

Die Familie ist von zentraler Bedeutung für die demografische Entwicklung. Dabei haben sich die traditionellen Vorstellungen von Familie verändert. Familie sind auch unverheiratete Eltern oder Alleinerziehende mit Kindern.

Die Geburtenrate ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Sie wird beeinflusst durch veränderte Lebensformen und individuelles Verhalten sowie die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Zielgenaue Familienleistungen, familienbewusste Arbeitszeiten und eine gute Betreuungsinfrastruktur sind wichtige Instrumente einer modernen Familienpolitik. Familienpolitik muss als verlässliches Maßnahmenbündel konzipiert sein und bestmögliche Rahmenbedingungen schaffen, um die Entscheidung für Kinder zu erleichtern und Mut zur Elternschaft zu fördern.

Dabei stellt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen entscheidenden Beitrag zu einer modernen Familienpolitik dar und ist eine wichtige Voraussetzung zur Realisierung von Kinderwünschen. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sichert zudem die wirtschaftliche Stabilität von Familien. Insbesondere gut ausgebildete Mütter sind eine wichtige Erwerbspersonengruppe für den Arbeitsmarkt. Mit familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen können Unternehmen ihre Arbeitgeberattraktivität steigern, damit qualifizierte Fachkräfte für sich gewinnen und im Unternehmen halten.

Der demografische Wandel führt in bestimmten Lebensphasen zu sehr viel mehr Zeit als früher und vor allem mehr Entfaltungsmöglichkeiten. Dieses Mehr an Zeit gilt es umzuwandeln in einen Mehrwert für jeden einzelnen Menschen und für die Gesellschaft, um sich mehr um Mitmenschen zu kümmern und sich gesellschaftlich zu engagieren.

Den älteren Menschen kommt in der Nacherwerbsphase der Zugewinn an Lebenszeit am stärksten zugute. Sie können und sie wollen sich stärker für Familie, Nachbarschaft oder für die Gesellschaft einbringen.

Ein aktives Gemeinwesen wird maßgeblich vom freiwilligen Engagement seiner Bürger getragen. Eine Engage-

mentpolitik der fairen Chancen schafft die Rahmenbedingungen dafür, dass Menschen jeden Alters ihren Wunsch, sich einzubringen, auch umsetzen können.

Junge Menschen können durch freiwilliges Engagement wertvolle Erfahrungen und Kompetenzen für ihre berufliche Zukunft und ihr Leben gewinnen. Ältere Menschen wollen ihr Erfahrungswissen und ihre Kompetenzen häufig auch nach dem Erwerbsleben einbringen. Eine Seniorenpolitik der fairen Chancen ermöglicht älteren Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Selbstbestimmtheit bis ins hohe Alter.

Mit dem Bundesfreiwilligendienst für Frauen und Männer jeden Alters wird möglichst vielen Menschen die Gelegenheit gegeben, die positive Erfahrung bürgerschaftlichen Engagements zu machen.

Mehrgenerationenhäuser spielen eine wichtige Rolle im Miteinander der Generationen und sind Einsatzstellen für ehrenamtliches Engagement.

2. Migration und Integration

2.1 Bedeutung von Migration und Integration im demografischen Wandel

Für die Bevölkerungsentwicklung ist neben Fertilität und Mortalität maßgeblich, wie viele Menschen nach Deutschland einwandern und wie viele das Land verlassen. Die Integration der Zuwanderer ist von zentraler Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Denn Migrationspolitik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den Chancen der Zuwanderung und der Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaft.

Die demografische Entwicklung lässt für die kommenden Jahrzehnte Veränderungen insbesondere hinsichtlich des Arbeitskräfteangebotes erwarten. Bevölkerungsrückgang und Alterung werden voraussichtlich in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten, insbesondere im qualifizierten Bereich, zu einem Arbeitskräftemangel führen. Infolgedessen ist in den kommenden Jahren ein verstärkter Wettbewerb um Talente zu erwarten, wobei dieser nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen einzelnen Volkswirtschaften ausgetragen werden wird. Vor dem Hintergrund eines sich verstärkenden Arbeitskräftemangels gewinnt die Anwerbung sowohl von Hoch- und Höchstqualifizierten als auch von Arbeitskräften in Wachstumsbranchen aus dem Ausland in den nächsten Jahren an Bedeutung.

Zudem liegt die Frage nahe, inwieweit Zuwanderung die Auswirkungen von Rückgang und Alterung der Bevölkerung abschwächen könnte.

2.2 Zuwanderung

Die vergangenen Jahrzehnte sind gekennzeichnet von einer dauerhaften Zuwanderung nach Deutschland aus familiären und humanitären Gründen sowie dem Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und deren Familienangehörigen. In neuerer Zeit sind der Familiennachzug und der Zuzug von Spätaussiedlern rückläufig, hingegen gewinnt die Zuwanderung durch Arbeitsmigration an Bedeutung. Nach einer Schätzung der Vereinten Nationen[64] für das Jahr 2010 liegt Deutschland hinsichtlich seiner Migrantenanzahl insgesamt im internationalen Vergleich an dritter Stelle nach den Vereinigten Staaten und Russland.[65]

Die Zuzüge nach Deutschland nehmen seit 1992 kontinuierlich ab. Der Wanderungssaldo, also die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen, lag in den 90er-Jahren noch bei über 200 000, in den vergangenen Jahren nur noch unter 100 000. In den Jahren 2008 und 2009 war der Gesamtwanderungssaldo sogar negativ: Es sind mehr Menschen aus- als eingewandert. Die negative Wanderungsbilanz für die Jahre 2008 und 2009 war durch Bereinigungen der Melderegister im Zuge der bundesweiten Einführung der Steueridentifikationsnummer beeinflusst. Für 2010 ergibt sich ein Wanderungsüberschuss von insgesamt 128 000 Personen. Diese Bilanz ergibt sich aus dem Zuwanderungsüberschuss ausländischer Staatsangehöriger von 154 000 abzüglich eines Abwanderungsüberschusses von 26 000 deutschen Staatsangehörigen.

In Deutschland sank Anfang der 70er-Jahre die jährliche Zahl der Geburten erstmals unter die jährliche Zahl der Todesfälle. Seitdem gab es kein natürliches Bevölkerungswachstum mehr. Die jährliche Nettozuwanderung kompensierte bis 2003 nicht nur den hierdurch bedingten Bevölkerungsrückgang, sondern bewirkte sogar ein Bevölkerungswachstum.

Durch Modellrechnungen lässt sich zeigen, wie hoch der Wanderungssaldo sein müsste, um den beginnenden Bevölkerungsrückgang oder zumindest seine Auswirkungen zu kompensieren. Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) prognostizieren für Deutschland ein Absinken des Erwerbspersonenpotenzials[66] von rund 44,3 Millionen im Jahr 2010 auf rund 26,7 Millionen bis zum Jahr 2050 ohne jegliche Zuwanderung. Sie halten im Rahmen dieser Modellrechnungen eine jährliche Nettozuwanderung von rund 400 000 Personen für erforderlich, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland im Vergleich zum Jahr 2008 annähernd konstant halten zu können.[67] Qualifizierte Zuwanderung ist in dieser Dimension allerdings wohl kaum erreichbar.[68]

Auch die Bevölkerungsalterung lässt sich durch Zuwanderung nicht dauerhaft aufhalten. Dies hat mehrere Gründe: Zuwanderer altern ebenso und passen ihr generatives Verhalten in der Regel relativ rasch dem Zuzugsland an.

Rein rechnerisch kann Zuwanderung in den realistischerweise zu erwartenden Größenordnungen den Rückgang und die Alterung der Bevölkerung nicht verhindern.

---

64 Human Development Report 2009.

65 Nach der Definition der Vereinten Nationen sind Migranten Personen, die nicht in dem Land leben, in dem sie geboren wurden oder dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen (vgl. auch Teil II, Fußnote 34).

66 Das Erwerbspersonenpotenzial setzt sich zusammen aus den Erwerbstätigen, den Arbeitslosen und der sogenannten Stillen Reserve.

67 Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte: IAB Kurzbericht Nr. 16/2011.

68 Zur Aktivierung inländischer Arbeitskräftepotenziale, siehe Teil III, 3.2.2.1.

Vermehrte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften kann aber die Wachstumsaussichten in Deutschland erhöhen und einen Beitrag dazu leisten, dass die wirtschaftlichen Folgen der demografischen Entwicklung abgemildert werden. Zuwanderung von gut qualifizierten Fachkräften kann insbesondere dazu beitragen, der Abwanderung von Produktionskapazitäten entgegenzuwirken, das Wachstumspotenzial in Deutschland zu stärken und die Finanzierung der Sozialsysteme zu erleichtern.

2.2.1 Ziele der Zuwanderungspolitik und eingeleitete Maßnahmen

Anliegen der Zuwanderungspolitik in Deutschland ist die Steuerung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik. Sie ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Interessen. Zugleich dient sie der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

Eine gezielte Zuwanderungssteuerung, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Blick hat, ist für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands von erheblichem Interesse. Insbesondere die Anwerbung von Hoch- und Höchstqualifizierten aus dem Ausland sowie von Arbeitskräften in Wachstumsbranchen dürfte in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Bereits jetzt werden die Möglichkeiten der umfänglichen Steuerung der Arbeitsmigration genutzt. Die Bundesregierung wird künftig verstärkt auf qualifizierte Zuwanderung setzen und durch Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte steigern.

2.2.1.1 Grenzen der Zuwanderungssteuerung

Die Freizügigkeitsrechte innerhalb der Europäischen Union wie zum Beispiel die unionsweite Arbeitnehmerfreizügigkeit sind Grundlage der Europäischen Gemeinschaft und elementarer Bestandteil des gemeinsamen Binnenmarktes. Die Zuwanderung von Unionsbürgern ist daher nur wenig beeinflussbar. Demgegenüber ist der Zuzug für Staatsangehörige aus Staaten außerhalb der Europäischen Union (Drittstaaten) eingeschränkt. Bei Drittstaatsangehörigen bestehen durch unterschiedliche, zum Teil durch EU-Recht vorgegebene zuwanderungs- und aufenthaltsrechtliche Regelungen Möglichkeiten der Steuerung der Zuwanderung. Doch auch diese ist nicht unbegrenzt beeinflussbar. So unterliegt der Ehegatten- und Familiennachzug – über einen längeren Zeitraum betrachtet – stets gewissen Schwankungen, ebenso wie die Zuzüge im Rahmen der humanitären Verpflichtungen Deutschlands. Sie hängen vom transnationalen Heiratsverhalten, von der Verfolgungssituation aus politischen Gründen und von bewaffneten Konflikten in Ländern außerhalb der Europäischen Union ab.

2.2.1.2 Zuwanderung zur Arbeit, Bildung oder Forschung

Zuwanderungspolitische Maßnahmen sind grundsätzlich nicht als Antworten auf Geburtenrückgang und Alterung der Bevölkerung konzipiert. Eine an wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen orientierte Zuwanderungspolitik muss aber die demografische Entwicklung in den Blick nehmen. Bereits heute werden die in den Arbeitsmarkt eintretenden Jahrgänge immer kleiner. Auch auf europäischer Ebene wird zunehmend auf diesen Zusammenhang hingewiesen. Die Mitgliedstaaten streben eine „geordnete Einwanderungspolitik“ für den Arbeitsmarkt an, um dem demografischen Wandel und dem zu erwartenden Arbeits- und insbesondere Fachkräftemangel in den Mitgliedstaaten zu begegnen.[69]

Während der Familiennachzug und auch der Zuzug von Spätaussiedlern rück-läufig sind, gibt es bei der Arbeitsmigration in einigen Bereichen eine verstärkte Zuwanderung. So ist die Zahl der Zustimmungen zu einem Aufenthaltstitel für Akademiker sowie für leitende Angestellte und Spezialisten auf 13 477 im Jahr 2010 gestiegen.[70]

Das Niveau der Arbeitsmigration nach Deutschland, insbesondere der Fachkräftezuwanderung, ist jedoch im Verhältnis zum absehbaren Rückgang des Arbeitskräftepotenzials gering. Das IAB rechnet für den Zeitraum von 2010 bis 2025 mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials um 6,3 Millionen Personen ohne Zuwanderung und ohne Erschließung neuen Erwerbspersonenpotenzials wie etwa die Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung und eine erhöhte Lebensarbeitszeit.[71] Der Bundesagentur für Arbeit erscheint die Gewinnung von 0,4 bis 0,8 Millionen zusätzlichen Fachkräften aus dem Ausland bis zum Jahr 2025 durch eine gesteuerte Zuwanderung realisierbar.[72]

Bereits heute sind in einzelnen Berufen, Qualifikationen, Branchen und Regionen Fachkräfteengpässe zu beobachten. Diese Entwicklung könnte sich durch den demografischen Wandel in den kommenden Jahren deutlich verstärken und negative Auswirkungen auf Produktivität und Wachstum haben.

Die Bundesregierung wird durch die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte steigern. Sie wird bürokratische Hindernisse für qualifizierte Zuwanderung abbauen und die Rahmenbedingungen für die Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnis verbessern. Sie wird dafür Sorge tragen, dass der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt noch systematischer an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtet wird und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeit gestaltet werden kann. Sie wird dabei auch die Erfahrung anderer Länder einbeziehen. Wie viele Arbeitskräfte differenziert nach Berufen und Qualifikationen sowie Regionen und

---

69 Rat der Justiz- und Innenminister am 3. Juni 2010.

70 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen, Nürnberg, Berichtsjahr 2010.

71 Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte: IAB Kurzbericht Nr. 16/2011.

72 Bundesagentur für Arbeit 2011: Perspektiven 2025: Fachkräfte für Deutschland, S. 15.

Branchen in Deutschland in Zukunft gebraucht werden, ist nur schwer zu prognostizieren, da der Arbeitskräftebedarf unter anderem stark von der konjunkturellen Entwicklung und dem strukturellen Wandel abhängig ist. Auch können nur in begrenztem Umfang differenzierte Aussagen über mögliche künftige Arbeitskräfteengpässe getroffen werden. Die diesbezüglich zurzeit vorliegenden Projektionen und Einschätzungen variieren mitunter stark.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit ein Instrumentarium zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs nach Branchen, Regionen und Qualifikationen (Jobmonitor) mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung entwickelt. Die Ergebnisse des Jobmonitors können helfen, zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen abzuleiten.

Auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes kann Engpässen am deutschen Arbeitsmarkt schon jetzt begegnet werden; weitere Maßnahmen sind geplant. Folgende Regeln sind derzeit in Kraft:

– Hochqualifizierte Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaftler, denen ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot vorliegt, können ohne Arbeitsmarktprüfung zum Arbeitsmarkt zugelassen werden. Sie können von Anfang an eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik gewährleistet ist. Bei hochqualifizierten Spitzenkräften der Wirtschaft wird ein Mindestgehalt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (derzeit 66 000 Euro) gefordert. In den Jahren 2005 bis 2010 sind 847[73] hochqualifizierte Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaftler in das Bundesgebiet eingereist, denen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 Aufenthaltsgesetz erteilt wurde. Bei Betrachtung der einzelnen Jahre kann ein stetiger Anstieg der erteilten Niederlassungserlaubnisse nach § 19 Aufenthaltsgesetz festgestellt werden.

– Seit 2009 können Fachkräfte mit ausländischem Hochschulabschluss für jede ihrer beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung im deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden. Bei Neu-Unionsbürgern, die aufgrund der Beitrittsverträge Übergangsregelungen unterliegen, wird dabei auf die Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender verzichtet. Für Fachkräfte aus Drittstaaten ist der deutsche Arbeitsmarkt bei fehlenden inländischen Bewerbern offen. Die Bundesagentur für Arbeit hat der Erteilung eines Aufenthaltstitels an

  – Fachkräfte mit einem ausländischen Hochschulabschluss (§ 27 Satz 1 Nummer 1 Beschäftigungsverordnung),

  – Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (§ 27 Satz 1 Nummer 2 Beschäftigungsverordnung) sowie

  – Fachkräfte mit einem inländischen Hochschulabschluss (§ 27 Satz 1 Nummer 3 Beschäftigungsverordnung)

  im Jahr 2009 zusammen in 9 703 Fällen und 2010 zusammen in 11 359 Fällen zugestimmt.[74]

– Ausländische Studenten an deutschen Hochschulen, die aus Drittstaaten stammen (im Wintersemester 2009/2010 waren das rund 125 000),[75] haben eine gute Perspektive für einen Aufenthalt im Bundesgebiet. Nach erfolgreichem Studienabschluss an einer deutschen Hochschule können die Absolventen ohne Vorrangprüfung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die der im Studium erworbenen Qualifikation entspricht. Für die Suche nach einem entsprechenden Arbeitsplatz kann eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt werden. Fast jeder Vierte der 18 497[76] Hochschulabsolventen aus Drittstaaten nutzte 2009 die gegebene Möglichkeit und erhielt eine einjährige Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsuche (§ 16 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz). 2010 waren es 5 141[77] Absolventen.

– Dem Ziel, die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte zu steigern und bürokratische Hindernisse für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer abzubauen, dient auch die Verbesserung der Verfahren zur Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen und Qualifikationen.[78] Viele der nach Deutschland Zuwandernden bringen gute berufliche Qualifikationen mit, die jedoch im Arbeitsmarkt häufig keine Akzeptanz finden. Infolgedessen sind Zuwanderer oft unterwertig oder qualifikationsfremd beschäftigt oder arbeitslos. So haben unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 29 Prozent einen ausländischen Abschluss ohne Anerkennung in Deutschland.[79] Mit dem Anerkennungsgesetz – vom Deutschen Bundestag am 29. September 2011 beschlossen – soll das oft brachliegende Potenzial der Migranten besser als bisher erschlossen werden. Dies würde auch zur besseren Arbeitsmarktintegration die-

---

73 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Auswertung von Daten des Ausländerzentralregisters.

74 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgenehmigungen/Zustimmungen.

75 Statistisches Bundesamt 2010: Studierende an Hochschulen, Fachserie 11 Reihe 4.1.

76 Statistisches Bundesamt 2010: Prüfungen an Hochschulen, Fachserie 11 Reihe 4.2.

77 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Auswertung von Daten des Ausländerzentralregisters.

78 Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen berufl ichen Qualifikationen vom 9. Dezember 2009.

79 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009: Abschlussbericht „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, S. 124 ff. (Anmerkung: Bis Ende März 2011 wurde im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch [SGB II] der Begriff erwerbsfähiger Hilfebedürftiger verwendet. Seit April 2011 ist er durch den Begriff erwerbsfähiger Leistungsberechtigter ersetzt worden. Da der zitierte Abschlussbericht vor der begrifflichen Umstellung erstellt und veröffentlicht wurde, findet sich dort noch die Bezeichnung erwerbsfähige Hilfebedürftige.)

ser Zielgruppe beitragen. Im Anerkennungsverfahren wird geklärt, in welchem Maße im Ausland erworbene Qualifikationen mit deutschen Ausbildungen vergleichbar sind. In jedem Einzelfall sollen für Arbeitgeber und Betriebe nachvollziehbare und nach bundesweit einheitlichen Kriterien erstellte Bewertungen zu den ausländischen Qualifikationen zur Verfügung stehen. Jeder soll – unabhängig von Herkunft und Staatsangehörigkeit – die Möglichkeit haben, seine mitgebrachten Berufsabschlüsse und Qualifikationen bewerten zu lassen. Der Bund wird für alle bundesrechtlich geregelten Berufe einen Verfahrensanspruch auf Bewertung von Auslandsqualifikationen einführen, der nicht mehr wie bisher oft an der Staatsangehörigkeit, sondern an der beruflichen Auslandsqualifikation anknüpft.

– Die Bundesregierung hat im Juni 2011 zudem beschlossen, in Berufen, in denen heute Fachkräfteengpässe bestehen, die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit nach dem Arbeitsgenehmigungsrecht auszusetzen. Dies betrifft die Berufsgruppen der Maschinen- und Fahrzeugbauingenieure, der Elektroingenieure sowie der Ärzte.

– Für nicht- und geringqualifizierte Drittstaatsangehörige und für Drittstaatsangehörige in der beruflichen Ausbildung ist der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt grundsätzlich ausgeschlossen. Es bestehen jedoch Ausnahmeregelungen für bestimmte Berufsgruppen wie zum Beispiel für Saisonkräfte, Hilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen, Sprachlehrer, Spezialitätenköche, Pflegekräfte oder Beschäftigte in Kultur und Unterhaltung.

Zum 1. Mai 2011 ist die bislang aufrechterhaltene Beschränkung der allgemeinen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weggefallen.

2.2.1.3 Familiennachzug

Der Familiennachzug zu bereits in Deutschland lebenden Ausländern (mit Ausnahme der Freizügigkeitsberechtigten) erfordert, dass diese eine Niederlassungserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG[80] oder eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht, der Lebensunterhalt der Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert ist und kein Ausweisungsgrund vorliegt. Darüber hinaus müssen je nach individueller Fallkonstellation weitere Voraussetzungen (zum Beispiel Nachweis deutscher Sprachkenntnisse) erfüllt werden. 54 865 Aufenthaltserlaubnisse zum Familiennachzug wurden an Personen erteilt, die im Jahr 2010 eingereist sind. 2009 waren es 48 235[81].

[80] Aufenthaltstitel nach § 9a Aufenthaltsgesetz, der Bürgern aus Drittstaaten, die nicht zur EU gehören und die damit nicht dem Freizügigkeitsgesetz unterliegen, nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet die EU-weit vereinheitlichte Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten verleiht.

[81] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Auswertung von Daten des Ausländerzentralregisters.

2.2.1.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen

Für Aufenthalte aus humanitären Gründen gilt, dass politisch Verfolgte in Deutschland uneingeschränkt Asylrecht genießen. Deutschland ist dazu völkerrechtlich nach der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet und gewährt entsprechenden Flüchtlingsschutz. In der Zeit von Januar bis Dezember 2010 haben insgesamt 41 332 Personen in Deutschland Asyl (Erstanträge) beantragt. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr (27 649 Personen) bedeutet dies eine Steigerung um 13 683 Personen (49,5 Prozent).[82]

Darüber hinaus wird nach EU-Recht subsidiärer Schutz gewährt, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt sind, der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose jedoch stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich schwere Menschenrechtsverletzungen, zum Beispiel Folter, drohen.

2.2.2 Schlussfolgerungen

Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 mehr Menschen Deutschland verlassen haben als eingewandert sind, gab es im Jahr 2010 wieder mehr Zuzüge (+128 000). Es ist zu erwarten, dass sich der Wanderungssaldo, das heißt die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen, in den nächsten Jahren wieder im Bereich zwischen 100 000 und 200 000 Personen einpendeln wird, insbesondere auch, weil zum 1. Mai 2011 die bislang aufrechterhaltene Beschränkung der allgemeinen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weggefallen ist.

Deutschland benötigt in den kommenden Jahren eine verstärkte Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten, um negative Auswirkungen des drohenden Fachkräftemangels auf Produktivität und Wachstum abzumildern. Die Bundesregierung wird daher die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte durch die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts steigern und prüfen, wie der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt noch systematischer an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtet werden kann. Derzeit wird ein Instrumentarium zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs nach Branchen, Regionen und Qualifikationen (Jobmonitor) mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung entwickelt. Die Ergebnisse dieses Jobmonitors werden dazu beitragen, zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen zu entwickeln. Von großer Bedeutung sind darüber hinaus die Entwicklung einer Willkommenskultur und die Verbesserung der gesellschaftlichen Akzeptanz für Studierende, Fachkräfte und Hochqualifizierte aus dem Ausland.

[82] Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 17. Januar 2011 zu den Asylzahlen auf der Grundlage der Asylstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/01/asylzahlen_ Dezember2010.html?nn=2205692 (Stand 15. August 2011).

2.3 Ab- und Rückwanderung von Deutschen

Die Zahl der Fortzüge Deutscher hat sich seit den 70er-Jahren nahezu verdreifacht. In den vergangenen Jahren verließen jährlich 0,2 Prozent der in Deutschland lebenden Deutschen das Land. Westdeutsche wandern im Durchschnitt häufiger aus als Ostdeutsche. Insbesondere die süddeutschen Ballungsräume werden überdurchschnittlich häufig durch einen Fortzug ins Ausland verlassen. Zuletzt wurden 141 000 Fortzüge Deutscher registriert (2010).

Zugleich wandern auch Ausländer aus Deutschland aus, die Zahl der Auswandernden ist hier aber etwa gleich hoch geblieben wie in den 70er-Jahren. Jeder Wohnortwechsel über die Grenzen Deutschlands wird als Fortzug erfasst. Dies gilt unabhängig davon, ob jemand nur kurzfristig, zum Beispiel zu Ausbildungszwecken, Deutschland verlässt oder sich dauerhaft in einem anderen Staat niederlässt.

Die Motive der Abwanderung sind bisher wenig erforscht.[83] Die Analyse zeigt jedoch, dass deutsche Migranten besonders gut ausgebildet und beruflich qualifiziert sind. Auswertungen für die alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union[84] zeigen, dass etwa die Hälfte der deutschen Migranten einen Hochschulabschluss hat, während dies nur für etwas mehr als ein Viertel der deutschen Wohnbevölkerung zutrifft. Dieser Anteil ist in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Die Berufsqualifikation der deutschen Auswanderer in Staaten der Europäischen Union liegt ebenfalls weit über dem Niveau der Bevölkerung in Deutschland: Über die Hälfte der Auswanderer ist bereits als Wissenschaftler oder Führungskraft beschäftigt gewesen; der Vergleichswert für die deutsche Wohnbevölkerung liegt dagegen bei nur etwa einem Fünftel. Es ist eine wirtschaftlich äußerst produktive und hochqualifizierte Bevölkerungsgruppe, die sich für internationale Migration entscheidet, wobei sich der Großteil für einen temporären Auslandsaufenthalt entscheidet.[85]

Die Abwanderung ist heute vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Globalisierung und zunehmender internationaler wirtschaftlicher Verflechtungen zu sehen. Insbesondere in den Industriestaaten hat die grenzüberschreitende Mobilität in den letzten Jahren stark zugenommen und somit auch die Realisierung von Migrationsentscheidungen erleichtert. Vermutlich trägt auch das Recht auf Freizügigkeit, das jedem EU-Bürger erlaubt, in einem anderen europäischen Mitgliedstaat zu leben und zu arbeiten, zum Anstieg der Fortzüge aus Deutschland bei.

2.3.1 Ansatzpunkte zur Beeinflussung der Ab- und Rückwanderung

Die Bundesregierung unterstützt vorübergehende Fortzüge ins Ausland zum Erwerb von Qualifikation. So fördern beispielsweise der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) oder die Europäische Union durch ihre Programme für Studenten (Erasmus) oder für Berufstätige (Leonardo da Vinci) einen zeitweiligen Aufenthalt im Ausland.

Die dauerhafte Auswanderung Deutscher ist hingegen als Verlust zu bewerten. Allerdings sind die Möglichkeiten begrenzt, der zunehmenden internationalen Migration deutscher Hochqualifizierter im Kontext einer sich globalisierenden Weltwirtschaft und eines sich weiter internationalisierenden Arbeitsmarkts und Bildungssystems entgegenzuwirken. Die Bundesregierung setzt sich daher dafür ein, den bereits Abgewanderten eine Rückkehr in die Heimat zu erleichtern. Denn mit der Rückwanderung sind in überwiegendem Maße positive Auswirkungen für Deutschland verbunden.

Politische Maßnahmen zielen daher darauf ab, die Rückkehr nach Deutschland attraktiv zu machen. Beispiele für Programme mit dieser Zielsetzung finden sich heute bereits teilweise im wissenschaftlich-akademischen Bereich (zum Beispiel variable Leistungsbezüge, Auslobung von Förderpreisen oder die Exzellenz-Initiative). Um im weltweiten Wettbewerb um „die besten Köpfe“ zu bestehen, müssen daher die Chancen am Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen entsprechend gestaltet werden: Dazu gehören Qualifizierungsmöglichkeiten und solche Rahmenbedingungen, die es erlauben, eine der jeweiligen Qualifikation entsprechende Beschäftigung auszuüben. Das Anerkennungsgesetz wird das Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen auch für Deutsche vereinfachen. Ferner spielen auch attraktive wirtschaftliche Bedingungen, insbesondere etwa die gezielte Wirtschaftsförderung in Zukunftstechnologien und Zukunftsbranchen, eine wichtige Rolle.

2.3.2 Schlussfolgerungen

Wenngleich sich die Zahl der Fortzüge aus Deutschland in den letzten Jahren stetig erhöht hat, kann bei Weitem nicht von einem Massenphänomen gesprochen werden. Die Zahl der Fortzüge Deutscher liegt mit 141 000 abgewanderten Personen im Jahr 2010 immer noch in einem – in absoluten Zahlen – niedrigen Bereich. Gleichzeitig wurden 115 000 Zuzüge von Deutschen nach Deutschland re-

[83] Zum Beispiel Ette, Andreas; Sauer, Lenore 2010: Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden: VS Verlag; Liebau, Elisabeth; Schupp, Jürgen 2010: Auswanderungsabsichten: Deutsche Akademiker zieht es ins Ausland – jedoch nur auf Zeit. In: DIW Wochenbericht 37/2010, S. 2–9; Erlinghagen, Marcel et. al 2009: Deutschland ein Auswanderungsland? In: DIW Wochenbericht 39/2009, S. 663–669; Diehl, Claudia et al. 2008: Auswanderung von Deutschen: Kein dauerhafter Verlust von Hochschulabsolventen. In: DIW Wochenbericht 05/2008, S. 49–55; Diehl, Claudia; Dixon, David 2005: Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 57/4, S. 714–734.

[84] Die sogenannten EU-14, das heißt Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich, allerdings ohne Deutschland.

[85] Ette, Andreas; Sauer, Lenore 2010: Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden: VS Verlag; Liebau, Elisabeth; Schupp, Jürgen 2010: Auswanderungsabsichten: Deutsche Akademiker zieht es ins Ausland – jedoch nur auf Zeit. In: DIW Wochenbericht 37/2010, S. 2–9.

gistriert, von denen der weit überwiegende Teil deutsche Rückkehrer sind. Insgesamt sind die grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen Deutscher heute vor allem vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Globalisierung, einer gestiegenen Mobilität und zunehmender internationaler wirtschaftlicher Verflechtungen zu sehen. Die Bundesregierung setzt sich mit verschiedenen Maßnahmen dafür ein, die Rückwanderung insbesondere Hochqualifizierter zu unterstützen und wird auch in Zukunft alles daran setzen, die Attraktivität und Qualität des Wirtschaftsstandortes zu sichern.

2.4 Integration

Neben der Alterung der Gesellschaft und der sinkenden Bevölkerungszahl ist ein weiterer wesentlicher Trend die zunehmende ethnische Heterogenität der Bevölkerung. Von den 81,8 Millionen Einwohnern Deutschlands im Jahr 2009 hatten 15,7 Millionen Personen einen Migrationshintergrund (im engeren Sinne).[86] 19,2 Prozent der Gesamtbevölkerung sind seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder sind Nachkommen von Zuwanderern. Mit 7,2 Millionen Menschen ist weniger als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ausländischer Staatsangehörigkeit. Das sind 8,8 Prozent der Gesamtbevölkerung. 8,5 Millionen, also 10,4 Prozent der Gesamtbevölkerung, sind Deutsche mit einem Migrationshintergrund.[87] Unter ihnen stellt der Personenkreis der Aussiedler und Spätaussiedler die größte Gruppe dar. Seit 1950 sind über 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler nebst Angehörigen nach Deutschland gekommen.[88] Nach Angaben des Mikrozensus 2009 hielten sich noch gut 3,3 Millionen zugewanderte Aussiedler und Spätaussiedler nebst Angehörigen in Deutschland auf.[89] Zwei Drittel aller Personen mit Migrationshintergrund haben „eigene Migrationserfahrung“, das heißt sie sind selbst zugewandert. Hier wird von der „ersten Generation“ gesprochen. Knapp ein Drittel (5,1 Millionen) ist bereits in Deutschland geboren und somit „ohne eigene Migrationserfahrung“ („zweite“ oder „dritte Generation“). Personen mit Migrationshintergrund sind mit einem Durchschnittsalter von 34,7 Jahren deutlich jünger als jene ohne Migrationshintergrund (45,6 Jahre). Wegen des großen Anteils junger Migranten ist davon auszugehen, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kontinuierlich zunehmen wird.

Der Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund wird besonders in städtischen Ballungsräumen weiter zunehmen. In einigen Großstädten haben schon heute rund 40 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund.[90] Aber auch in kleineren Städten und Gemeinden gewinnt Integration an Bedeutung. Nach dem Mikrozensus 2009 lebt gut die Hälfte (55,7 Prozent) der Migranten in Deutschland in Mittel- und Kleinstädten (die Einwohnerzahl ist kleiner als 100 000).[91]

Durch die Abnahme der einheimischen – bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils der zugewanderten – Bevölkerung verändert sich die Bevölkerungsstruktur. Künftig wird die Integrationsherausforderung wachsen. Es ist allerdings anzunehmen, dass mit den Generationen der Integrationsbedarf abnimmt und die hier geborene „dritte“ und „vierte“ Generation der Zuwanderer nicht den gleichen Integrationsbedarf hat.

2.4.1 Stand der Integration

Die Integrationsherausforderung richtet sich sowohl an Neuzuwanderer und bereits in Deutschland lebende Migranten als auch an die Aufnahmegesellschaft. Für Personen mit Migrationshintergrund entscheidende Fragen sind: Wie erfolgreich sind sie auf dem Arbeitsmarkt und wie schneiden ihre Kinder im Bildungssystem ab? Empirische Studien zeigen, dass bestehende Unterschiede auch auf fehlende oder nicht ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zurückzuführen sind.[92] Vor diesem Hintergrund spielt vor allem das soziostrukturelle Profil der Zuwanderer eine große Rolle. Fehlende Sprachkenntnisse und Bildungserfolge erhöhen die Integrationskosten. Die Aufnahmegesellschaft wird Personen mit Migrationshintergrund bei Bildung und Beschäftigung die gleichen Teilhabechancen ermöglichen wie der übrigen Bevölkerung.

Integration bemisst sich unter anderem daran, wie sich die Lebensbedingungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund einander angleichen. Mit Hilfe einer Reihe von Indikatoren wird zu messen versucht, inwieweit Zuwanderer in unsere Gesellschaft integriert sind. Dabei ergeben sich große Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Dies zeigen die nachfolgenden Vergleiche aus den drei wichtigen Bereichen (Aus-) Bildung, Arbeit und Sprache.

2.4.1.1 Bildung

In Deutschland haben Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor durchschnittlich einen niedrigeren Bildungsstand. Dies zeigt sich sowohl bei den allgemeinen Abschlüssen oder der Besuchsquote an Schulen als auch bei beruflichen Qualifikationen.

Während 1,6 Prozent der Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren ohne Migrationshintergrund über keinen allgemeinen Abschluss verfügen, sind es bei Personen mit Migrationshintergrund 13,3 Prozent.[93] Schüler mit Migra-

[86] Zur Definition des Begriffs, vgl. Teil II, 3.4.
[87] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.
[88] Bundesverwaltungsamt 2011: (Spät)aussiedler und ihre Angehörigen, Jahresstatistik 1950–2010.
[89] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.
[90] Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional, Ergebnisse des Mikrozensus 2008, Wiesbaden, S. 198 f.
[91] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.
[92] Siegert, Manuel 2008: Schulische Bildung von Migranten in Deutschland. Aus der Reihe Integrationsreport 1, Teil 1, Working Paper 13 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, mit Bezug auf Ergebnisse der PISA-Studien, S. 36 f.
[93] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikro zensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.

tionshintergrund besuchen seltener ein Gymnasium und erreichen insgesamt gesehen einen niedrigeren schulischen Leistungsstand. So lag 2006 die Gymnasialbesuchsquote für 15-jährige Schüler ohne Migrationshintergrund mit 37 Prozent deutlich höher als bei Schülern, die einen Migrationshintergrund auswiesen (22 Prozent).[94] In den Haupt-und Förderschulen finden sich dagegen überdurchschnittlich viele Kinder aus Zuwandererfamilien. An Hauptschulen sind Schüler mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so stark vertreten wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund (36 Prozent gegenüber 16 Prozent).[95]

Noch deutlicher fällt der Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bei den beruflichen Bildungsabschlüssen aus. Die Ausbildungsbeteiligung ist in den letzten Jahren – trotz der verbesserten Lage auf dem Ausbildungsmarkt – weiter gesunken. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, die keinen beruflichen Abschluss haben, liegt mit 42,8 Prozent sogar um fast 24 Prozentpunkte höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund.[96] Damit bestehen geringe Aussichten, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Doppelt so häufig wie Erwerbslose[97] ohne Migrationshintergrund haben erwerbslose Migranten keinen beruflichen Abschluss. Besonders hoch war der Anteil von beruflich Nichtqualifizierten bei ausländischen Erwerbslosen (59 Prozent), während er bei Deutschen mit Migrationshintergrund mit 47 Prozent niedriger ausfiel.[98] Unter ausländischen Arbeitslosen[99] ist der Anteil Geringqualifizierter besonders hoch: Drei Viertel (76 Prozent) von ihnen haben keine abgeschlossene oder in Deutschland anerkannte Berufsausbildung (Deutsche: 37 Prozent).[100]

Bei den Jugendlichen mit ausländischem Pass fiel die Ausbildungsbeteiligungsquote mit 31,4 Prozent nur etwa halb so hoch aus wie die der deutschen Jugendlichen mit 63,3 Prozent. Die Ausbildungsbeteiligungsquote der ausländischen jungen Menschen sank aber weniger stark (–0,8 Prozentpunkte) als die der deutschen jungen Menschen (–3,9 Prozentpunkte).[101]

2.4.1.2 Arbeitsmarkt

Die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund ist im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund nach wie vor deutlich niedriger. Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote[102] von Personen mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe zwischen 20 und 64 Jahren lag im Jahr 2009 mit 65,1 Prozent nach wie vor rund 11 Prozentpunkte unter derjenigen von Personen ohne Migrationshintergrund (76,3 Prozent).[103] Bei einer Differenzierung nach Staatsangehörigkeit ergibt sich ein ähnliches Bild. So lag die Erwerbstätigenquote bei Ausländern mit 60,3 Prozent (Männer 70,4 Prozent; Frauen 50,1 Prozent) deutlich unter der der Deutschen mit 75,7 Prozent (Männer 80,5 Prozent; Frauen 70,8 Prozent). Besonders gravierend ist der Unterschied der Erwerbstätigenquote beim Vergleich der deutschen und ausländischen Frauen. Er beträgt rund 20 Prozentpunkte.[104]

Relativ häufig waren Erwerbstätige mit Migrationshintergrund 2009 als Arbeiter (rund 40 Prozent; Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund: rund 23 Prozent) und vergleichsweise seltener als Angestellte (rund 49 Prozent; ohne Migrationshintergrund: rund 60 Prozent) beschäftigt. Bei den Frauen mit Migrationshintergrund lag der Angestelltenanteil mit rund 59 Prozent höher als bei männlichen Migranten, aber deutlich niedriger als bei Frauen ohne Migrationshintergrund (rund 72 Prozent).[105]

Die Gründungsaktivitäten haben unter den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Von den rund 4,215 Millionen selbstständigen Erwerbstätigen 2009 in Deutschland hatten gut 16 Prozent einen Migrationshintergrund.[106] Laut einer Sonderauswertung des KfW-Gründungsmonitors entfielen im Jahr 2009 etwa 20 Prozent aller Existenzgründungen in Deutschland auf Gründer mit Migrationshintergrund (170 000 von 870 000 Gründungen). Die Gründerquote (Anteil der Gründer im Alter von 18 bis 64 Jahren an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren) der Personen mit Migrationshintergrund lag bei 1,9 Prozent und damit um 0,3 Prozentpunkte höher als die der Personen ohne Migrationshintergrund.[107] Das Gesamtvolumen der durch Migrantenunternehmen geschaffenen Arbeitsplätze wird auf über 2 Millionen geschätzt.[108]

94 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S. 65.

95 Ebenda.

96 Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.

97 Ohne Erwerbslose, die sich noch in der Ausbildung befinden.

98 Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2009 für das Bundesministerium des Innern.

99 Arbeitslos ist, wer bei den Arbeitsagenturen als arbeitsuchend registriert ist. Anders als bei den Informationen zu Erwerbslosen, die aus dem Mikrozensus gewonnen werden, wird bei den Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht zwischen Personen mit Migrationshintergrund und Personen ohne Migrationshintergrund unterschieden, sondern zwischen Ausländern und Deutschen. Aus diesem Grund erfolgen im Text Aussagen sowohl zur Erwerbs- als auch zur Arbeitslosigkeit.

100 Bundesagentur für Arbeit, Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, Mai 2011.

101 Berufsbildungsbericht 2011, S. 51.

102 Nach Mikrozensus-Abgrenzung sind Erwerbstätige alle Personen, die mindestens eine Stunde in der Woche gegen Entgelt gearbeitet haben. Dazu zählen auch Personen, die zum Beispiel aufgrund von Krankheit, Mutterschutz oder Elternzeit vorübergehend nicht gearbeitet haben, die es sonst aber üblicherweise täten.

103 Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.

104 Ebenda.

105 Ebenda.

106 Ebenda.

107 Kreditanstalt für Wiederaufbau, Sonderauswertung KfW-Gründungsmonitor 2010, Presseerklärung vom 14. September 2010, abrufbar unter http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Medien/Aktuelles/Pressearchiv/2010/20100914_46343.jsp (Stand 15. August 2011).

108 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

Personen mit Migrationshintergrund sind häufiger erwerbslos als Personen ohne Migrationshintergrund.[109] Die Erwerbslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund lag 2009 mit 13,1 Prozent fast doppelt so hoch wie jene der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (6,6 Prozent).[110] Einer der Gründe für Erwerbslosigkeit lag in fehlenden beruflichen Qualifikationen.

2.4.1.3 Kenntnisse der deutschen Sprache

Kenntnisse in der Sprache des Aufnahmelandes bilden einen zentralen Aspekt für die Integration von Zuwanderern. Charakteristisch für die Zuwanderung nach Deutschland ist, dass über zwei Drittel der Ausländer, die mit einer Bleibeperspektive einreisen, nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Sprachkenntnisse beeinflussen sowohl den schulischen als auch den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und die soziale Integration positiv.[111] Der Erwerb von Deutschkenntnissen und die Verbesserung der sprachlichen Ausdrucksfähigkeit können daher als ein Maßstab, aber auch als ein Instrument der Integration von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft betrachtet werden.

Informationen zu Sprachkenntnissen liegen in der amtlichen Statistik nicht vor und können nur aus Bevölkerungsbefragungen gewonnen werden. So gaben bei einer Repräsentativbefragung in allen Gruppen mehr als die Hälfte der Befragten an, gute bis sehr gute Sprachkenntnisse zu besitzen. Dabei fallen aber einige Gruppen auf, die sich selbst deutlich schlechtere Deutschkenntnisse attestieren und die auch in Alltagssituationen eine geringere Sprachkompetenz aufweisen. Zum Beispiel sind türkische Frauen und polnische Männer über alle Erhebungen hinweg die Gruppen mit dem größten Nachholbedarf.[112]

Die Ergebnisse der Studien weisen trotz der positiven Tendenzen einen erheblichen Sprachförderbedarf unter den Migranten auf. Vor dem Hintergrund des nachgewiesenen Zusammenhangs zwischen den Sprachkenntnissen und der Integration der Migranten in der Aufnahmegesellschaft ist die sprachliche Integration von Migranten die Schlüsselfrage für Teilhabe und Chancengleichheit.

Gleichzeitig zeigen Studien, dass die Motivation von Müttern mit Migrationshintergrund, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sehr hoch ist. Ihre tatsächliche Erwerbsbeteiligung ist dagegen unterdurchschnittlich. Ein Grund ist auch die mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie. 40 Prozent der nicht erwerbstätigen Mütter mit Migrationshintergrund haben hier Probleme.[113]

2.4.2 Ziele der Integrationspolitik und eingeleitete Maßnahmen

Integrationspolitik zielt darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teil habe am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben in Deutschland zu ermöglichen und zugleich den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Diese Integration muss gefördert, aber auch gefordert werden. Zentrales Anliegen ist es, Aufstieg durch Bildung zu ermöglichen.

Die staatlich geförderten Integrationsmaßnahmen sind auf Chancengleichheit ausgerichtet, das heißt Schaffung der Bedingungen, die Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen. Sie richten sich an alle Migranten mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive unabhängig von ihrer nationalen, ethnischen oder religiösen Herkunft.

Integration ist eine Querschnittsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Die Integrationspolitik ist inzwischen auch auf allen Ebenen und in der Breite der gesellschaftspolitischen Handlungsfelder zu einem übergreifenden Thema geworden. Die allgemeinen Förderprogramme in der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sind verstärkt auf Migranten zugeschnitten und interkulturell ausgerichtet. Staatliche und nichtstaatliche Akteure arbeiten partnerschaftlich und konstruktiv zusammen.

Zu dieser Entwicklung hat auch der im Jahr 2007 entwickelte Nationale Integrationsplan beigetragen. Darin haben sich Bund, Länder und Kommunen sowie Vertreter der Gesellschaft und Migranten auf über 400 konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen der staatlichen, kommunalen und nichtstaatlichen Akteure geeinigt. Als positives Signal wird gesehen, dass sich auch Migrantenorganisationen verstärkt in die fachliche Debatte eingebracht haben und den Integrationsplan mitgestalten konnten. Der Integrationsplan wurde zwischenzeitlich zu einem Aktionsplan mit verbindlichen und überprüfbaren Zielvorgaben weiterentwickelt. Weitere Themenfelder wie etwa die interkulturelle Öffnung von Organisationen und Institutionen oder die Pflege älterer Migranten wurden aufgegriffen.

---

[109] Nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gelten Personen ohne Arbeitsverhältnis, die aber dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen, als erwerbslos.

[110] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.

[111] Dustman, Christian 1997: The Effects of Education. Parental Background and Ethnic Concentration on Language. In: The Quarterly Review of Economics and Finance 37, S. 245–262; Haug, Sonja 2005: Zum Verlauf des Zweitsprachenerwerbs im Migrationskontext. Eine Analyse der Ausländer, Aussiedler und Zuwanderer im Sozio-Ökonomischen Panel. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 8/2, S. 263–284; Esser, Hartmut 2006: Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt: Campus Verlag; Anger, Christina; Erdmann, Verena; Plünnecke, Axel; Riesen, Ilona 2010: Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft, S. 111 zweiter Anstrich.

[112] Babka von Gostomski, Christian 2010: Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Forschungsbericht 8, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

[113] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010: Familien mit Migrationshintergrund: Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dossier „Familien mit Migrationshintergrund“ der Geschäftsstelle des Zukunftsrats Familie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, November 2010.

Das im September 2010 veröffentlichte bundesweite Integrationsprogramm enthält eine Bestandsaufnahme der Integrationsangebote auf der Ebene des Bundes, der Länder, Kommunen und freien Träger sowie Empfehlungen für deren Weiterentwicklung in den Handlungsfeldern sprachliche Integration, Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration.

2.4.2.1 Integrationskurs

Wichtigste bundespolitische Einzelmaßnahme ist der Integrationskurs als Grundangebot für alle bereits hier lebenden und neu zuwandernden Migranten zur Vermittlung von Sprachkenntnissen und Alltagsorientierungswissen. Mit ihm wird die Integration von rechtmäßig auf Dauer in Deutschland lebenden Migranten gefördert und gefordert.

Ziele des Integrationskurses sind die Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Sprache sowie der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands.[114]

Migranten, die dauerhaft in Deutschland leben und einen Aufenthaltstitel erhalten haben, sind zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt. Neuzuwanderer, die keine ausreichenden Deutschkenntnisse nachweisen können, sind in der Regel zur Teilnahme verpflichtet. Verpflichtet können auch Ausländer werden, die schon länger in Deutschland leben und besonders integrationsbedürftig sind oder Arbeitslosengeld II beziehen und unzureichende Deutschkenntnisse haben.

Integrationskurse für spezielle Zielgruppen haben in den vergangenen Jahren eine immer stärkere Bedeutung erlangt. Es werden Eltern- oder Frauenintegrationskurse, Alphabetisierungskurse, Jugendintegrationskurse und Förderkurse für Teilnahmeberechtigte angeboten, die einen besonderen sprachpädagogischen Förderbedarf haben. Mittlerweile ist mehr als jeder dritte neu beginnende Kurs ein solcher Spezialkurs.

Der Integrationskurs ist seit seiner Einführung durch das Zuwanderungsgesetz im Jahre 2005 auf gute Resonanz gestoßen. Bis Anfang 2011 haben schon über 900 000 Personen eine Berechtigung zur Teilnahme erhalten, fast 700 000 Personen haben bereits den Kurs begonnen und mehr als die Hälfte dieser Teilnehmer hat ihn mittlerweile erfolgreich abgeschlossen.

2.4.2.2 Sprachnachweis beim Ehegattennachzug

Seit August 2007 haben nachzugswillige drittstaatsangehörige Ehegatten von Deutschen oder Drittstaatsangehörigen nachzuweisen, dass sie sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können. Diese Regelung dient der Integrationsförderung in Deutschland sowie der Bekämpfung von Zwangsheirat. Der Nachweis einfacher Deutschkenntnisse ist Voraussetzung für die Erteilung eines Visums zum Ehegattennachzug nach Deutschland. Die Art des Erwerbs der Sprachkenntnisse ist den nachzugswilligen Ehegatten freigestellt; sie können Deutschkurse des Goethe-Instituts oder anderer Anbieter (Hochschulen, Volkshochschulen, Privatschulen, Privatlehrer) besuchen. Im Jahr 2009 haben weltweit 65 Prozent der Teilnehmer einer Prüfung beim Goethe-Institut den Sprachtest bestanden.

2.4.2.3 Einzelmaßnahmen

Hinzu kommt eine Fülle von Einzelmaßnahmen, mit denen der Bund insbesondere die Schlüsselfaktoren Ausbildung und die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund fördert.

Die „Aktion zusammen wachsen“ bietet eine bundesweite Vernetzungsstruktur für Projekte, die mit bürgerschaftlich engagierten Bildungs- und Ausbildungspaten insbesondere Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien unterstützen. Eine Bundesservicestelle, die beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) eingerichtet wurde, bündelt alle Aktivitäten im Bereich Patenschaft und Mentoring, unterhält eine Website und fungiert als Anlaufstelle für alle interessierten Bürger. Die Aktion ist eine Plattform für den Erfahrungs- und Wissenstransfer, stellt eine Vielzahl von praxisnahen Arbeitshilfen zur Verfügung und initiiert neues Engagement.

Der Förderung der beruflichen Integration von Jugendlichen, insbesondere von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, widmet sich das interkulturell ausgerichtete Projekt „Mixopolis“. Mit Hilfe eines medienpädagogischen Onlineangebotes werden die beruflichen sowie interkulturellen Kompetenzen von Jugendlichen transparent gemacht und durch Trainings- und Orientierungsangebote ausgebaut.

Frauen und Mütter mit Migrationshintergrund werden in ihren Erwerbswünschen unterstützt, um auch ihnen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker als bisher zu ermöglichen. Als erfolgreich haben sich in der Praxis vor allem individuelle Unterstützungs- und Beratungsangebote zum Beispiel durch Integrationslotsen oder Patenschaftsmodelle erwiesen.

Der Bund unterstützt Unternehmer mit Migrationshintergrund bei der Ausbildung von Jugendlichen. Eine Ausbildungsbeteiligung von Betriebsinhabern mit Migrationshintergrund fördert die Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen (JOBSTARTER KAUSA). Die seit dem Start von JOBSTARTER 2006 bislang geförderten 39 Projekte mit den Schwerpunkten „Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Unternehmer/-innen mit Migrationshintergrund und/oder von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ konnten insgesamt 7 998 Ausbildungsplätze für Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund akquirieren.

Mit der novellierten Ausbilder-Eignungsverordnung fördert die Bundesregierung Qualifizierungsmaßnahmen für zukünftige Ausbilder mit Migrationshintergrund. In ziel-

[114] Vgl. § 3 Integrationskursverordnung (IntV). Für die Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse sowie von Orientierungswissen werden im Allgemeinen für Integrationskurse standardmäßig 645 Unterrichtseinheiten, in einigen Spezialkursen 945 Unterrichtseinheiten angesetzt. Ausführliche Informationen abrufbar unter www.bamf.de/DE/Willkommen/ DeutschLernen/deutschlernen-node.html/ (Stand 15. August 2011).

gruppenorientierten Kursen werden die Unternehmer auf die Ausbildereignungsprüfung vorbereitet.

2.4.3 Schlussfolgerungen

Um bestehende Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund in den Kernbereichen der Integration zu verringern, ist es erforderlich, dass in allen Politikbereichen das Thema Integration als Handlungspflicht begriffen wird und Zuwanderung, wie nach dem Aufenthaltsgesetz vorgesehen, unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands erfolgt.

3. Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Forschung

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist eine Grundlage für die dauerhafte Sicherung von Lebensstandard und Lebensqualität. Bleibt volkswirtschaftliches Wachstum aus, steht die Politik vor sozialen, fiskalischen und gesellschaftlichen Herausforderungen. Richtschnur wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Handelns ist es daher, die Wachstums- und Wohlstandsperspektiven Deutschlands für die nächsten Jahrzehnte zu erhalten und zu stärken.

Wachstumspotenzial und Wachstumsdynamik hängen ganz maßgeblich davon ab, dass eine ausreichende Anzahl von leistungsbereiten, gut qualifizierten und innovationsfreudigen Arbeitskräften zur Verfügung steht. Kapitel 3 geht deshalb der Frage nach, wie eine Volkswirtschaft auch dann wachsen und Wohlstand sichern kann, wenn die Bevölkerung und insbesondere die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückgeht.

Im Abschnitt 3.1 werden zunächst die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung dargestellt und die verschiedenen Ansatzpunkte zur Kompensation von demografischen Effekten auf die wirtschaftliche Entwicklung beleuchtet. Zudem wird näher auf den demografisch bedingten wirtschaftlichen Strukturwandel und die Maßnahmen der Bundesregierung zu dessen Flankierung eingegangen.

Abschnitt 3.2 beschäftigt sich mit den Folgen von Rückgang und Alterung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter für den Arbeitsmarkt und mit der Frage, was zu tun ist, um bisher unausgeschöpfte Reserven und Potenziale für den Arbeitsmarkt zu mobilisieren.

Nicht allein die Anzahl, sondern auch die Qualifizierung der Arbeitskräfte ist entscheidend für die Wohlstandssicherung. Abschnitt 3.3 betrachtet daher die aktuellen wie auch künftigen Bildungserfordernisse im Lichte des demografischen Wandels und stellt die bildungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung dar.

Abschnitt 3.4 zeigt die grundlegende Bedeutung von Forschung und Innovation für die Kompensation der demografischen Effekte auf das Wachstumspotenzial auf und gibt einen Überblick über die forschungs- und innovationspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung.

3.1 Wirtschaft

3.1.1 Wirtschaftliche Entwicklung und demografischer Wandel

Der demografische Wandel in Deutschland verändert in den nächsten Jahrzehnten die Rahmenbedingungen für Wachstum und Wohlstand in erheblichem Maße. Er beeinflusst durch die zurückgehende Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zum einen das Wachstumspotenzial und damit die Wachstumsdynamik in Deutschland. Denn das Wachstumspotenzial der deutschen Wirtschaft wird entscheidend durch qualifizierte und leistungsfähige Arbeitnehmer, tatkräftige und mutige Unternehmer, Handwerker und Selbstständige sowie innovative Forscher und Wissenschaftler geprägt. Zum anderen haben der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung Auswirkungen auf die Höhe und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Abbildung 25 zeigt die wichtigsten Einflüsse des demografischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die zentralen Ansatzpunkte zu ihrer Kompensation, auf die in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen wird.

Das Wachstum des Produktionspotenzials gibt die längerfristige ökonomische Entwicklung einer Volkswirtschaft an, die sich unabhängig von temporären Konjunkturschwankungen bei durchschnittlich ausgelasteten Kapazitäten erreichen lässt. Es wird bestimmt durch den Einsatz und das effiziente Zusammenspiel der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft hängt damit neben der Innovationsfähigkeit langfristig entscheidend von den verfügbaren Produktionsfaktoren ab. Ein ausreichendes, gut qualifiziertes, leistungsbereites Arbeitskräftepotenzial wird in einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft zum bestimmenden Faktor für die Wachstumschancen in der Zukunft.

Für Deutschland wie für alle Industrieländer liefert zwar vor allem der technische Fortschritt die größten Wachstumsbeiträge. Aber selbst die Generierung technischen Fortschritts und vor allem seine Umsetzung in Innovationen der Wirtschaft erfordern ausreichendes Potenzial in Wissenschaft und Forschung sowie ein breites Fundament qualifizierter Arbeitnehmer und Unternehmer. Denn technischer Fortschritt entsteht nicht von selbst und setzt sich nicht von selbst in innovative Produkte und Produktionsverfahren um. Er erfordert qualifizierte und innovationsfreudige Menschen. Letztlich müssen Innovationen sowohl in Arbeitsprozessen als auch an den Märkten angenommen werden, wozu in einer alternden Gesellschaft die Bereitschaft bestehen und erhalten werden muss.

Die Wachstumschancen der deutschen Volkswirtschaft werden künftig in mehrfacher Hinsicht vom demografischen Wandel geprägt sein. Die Bevölkerung in Deutschland und mit ihr die für das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft maßgebliche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Arbeitskräftepotenzial) wird in den kommenden Jahrzehnten deutlich zurückgehen. Das Arbeitskräftepotenzial setzt sich zusammen aus den im Inland Erwerbstätigen, Erwerbslosen, Personen der sogenannten

Abbildung 25

Wichtige Einflüsse des demografischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung und zentrale Ansatzpunkte zu ihrer Kompensation



Quelle: Eigene Darstellung

Stillen Reserve[115] sowie auch solchen Personen, deren Arbeitskraft aus anderen Gründen nicht oder nur unzureichend genutzt wird (zum Beispiel Teilzeitkräfte, die gerne ihre Stundenzahl erhöhen würden, Mütter und Väter, die sich wegen Familienpflichten an einer Erwerbstätigkeit gehindert sehen). Geht die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurück, hat dies unmittelbar Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft, da sich auf der Angebotsseite auch die Zahl der Personen verringert, die sich aktiv am Erwerbsprozess beteiligen können, um Güter und Dienstleistungen zu produzieren. Dies bestätigen zum Beispiel Modellrechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.[116]

Dagegen ist die häufig geäußerte These, dass sich die Alterung der Belegschaften negativ auf Produktivität und Wachstum auswirkt, weil ältere Erwerbstätige im Arbeitsalltag weniger leistungsfähig als jüngere sind, wissenschaftlich nicht belegt. Ältere und jüngere Beschäftigte weisen unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Für die Produktivität der Erwerbstätigen ist nicht nur die physische und kognitive Leistungsfähigkeit entscheidend, sondern auch Erfahrungswissen und soziale Kompetenz. Produktivität hängt ganz entscheidend von der Ausgestaltung der jeweiligen Tätigkeit ab, das heißt vor allem von einer altersspezifischen Arbeitsverteilung und -organisation. Eine Arbeitsorganisation, die unterschiedliche Fähigkeiten von jüngeren und älteren Beschäftigten verbindet, ist wesentliche Grundlage dafür, dass die produktive Arbeitsfähigkeit auch im höheren Erwerbsalter auf einem hohen Niveau gehalten wird.

Neben der Frage, wie ein Rückgang des Arbeitsangebotes aufgrund des demografischen Wandels begrenzt und die Arbeitsproduktivität erhöht werden kann, sind die Ausweitung des Sachkapitalstocks und die Erhöhung des technischen Fortschritts wichtige Ansatzpunkte für die Stärkung des Wachstumspotenzials. Im Hinblick auf die Entwicklung des Kapitalangebotes sind wegen einer Vielzahl von Faktoren und Wirkungskanälen (Entwicklung der Sparquoten, kapitalgedeckte Altersvorsorge, interna-

[115] Zur sogenannten Stillen Reserve gehören Menschen, die weder erwerbstätig noch erwerbslos sind, aber dennoch eine gewisse Nähe zum Arbeitsmarkt aufweisen. Hierzu zählen etwa Personen, die zwar Arbeit suchen, jedoch im Moment kurzfristig (innerhalb von zwei Wochen) für eine Arbeitsaufnahme nicht zur Verfügung stehen, oder Personen, die die aktive Arbeitsuche aufgegeben haben, weil sie aktuell für sich keine Chancen am Arbeitsmarkt sehen.

[116] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“, Mai 2011, Ziffer 245, abrufbar unter http://www.sachverstaendigenrat wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf (Stand 15. August 2011).

tionale Kapitalströme) verlässliche Voraussagen über die längerfristige Entwicklung nur schwer möglich. Technischer Fortschritt und Innovation können auf der Angebotsseite eine alternde Belegschaft produktiver machen und auf der Nachfrageseite mit innovativen Produkten im Wettbewerb bestehen.

Dauerhafte Produktivitätszuwächse setzen eine Offenheit gegenüber neuen Technologien in Produkten und Produktionsverfahren wie auch gegenüber marktwirtschaftlichen Suchprozessen voraus, um möglichst effiziente Lösungen hervorzubringen. Basis für technologische Entwicklungen und Innovationen einer Volkswirtschaft sind das Wissen, die Kreativität und die Potenziale der gesamten Bevölkerung. Es gilt daher, das Verständnis und die Akzeptanz der Bevölkerung für Zukunftstechnologien auszubauen.

Die Auswirkungen der demografiebedingten Veränderungen bei den Bestimmungsfaktoren für das Wachstumspotenzial – Arbeitsvolumen, Kapitalbildung und Innovationsfähigkeit – hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der genannten Frühjahrsexpertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ analysiert. Nach seiner Einschätzung bedarf es in Anbetracht der schon zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts vom Arbeitsvolumen ausgehenden dämpfenden Effekte auf das Wachstumspotenzial erheblicher Anstrengungen, um wenigstens mittelfristig bis 2020 die durchschnittliche Potenzialrate bei rund 1,25 Prozent zu erhalten.[117]

3.1.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die gesamt wirtschaftliche Nachfrage sowie Unternehmen und Märkte

Rückgang und Alterung der Bevölkerung werden auch das Niveau und die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beeinflussen. Dabei geht es neben den Auswirkungen auf Konsum und Ersparnis um Verschiebungen der Konsumstruktur mit entsprechenden Rückwirkungen auf Unternehmens- und Beschäftigungsstrukturen sowie die öffentliche Daseinsvorsorge. Es gilt, durch geeignete Rahmenbedingungen und Anpassungsstrategien die Nachfrage zu bedienen, die sich aus den demografischen Prozessen ergibt. Darauf und auf die Maßnahmen der Bundesregierung zur Flankierung des Strukturwandels wird in diesem Abschnitt eingegangen.

Die durch demografische Veränderungen bewirkten Verschiebungen der Höhe und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage vollziehen sich nur allmählich und neben anderen Einflussfaktoren. Einem Rückgang der Nachfrage durch die schrumpfende Bevölkerung steht dabei möglicherweise eine höhere Konsumquote der Haushalte älterer Menschen oder eine höhere Nachfrage aus Ländern mit ähnlichen demografischen Entwicklungen gegenüber. Märkte, auf denen die von demografischen Entwicklungen ausgehenden Nachfragetrends in konkrete Produkte umgesetzt werden, könnten sich dynamischer entwickeln als Märkte, auf denen etablierte Produkte angeboten werden. Grundsätzlich können und müssen die Märkte und die Unternehmen im Wettbewerb diese Anpassungen leisten. Zudem gilt es, das öffentliche Dienstleistungsangebot sowie die staatlichen Investitionen in die kommunale Infrastruktur und Daseinsvorsorge stärker an den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung auszurichten.

Branchen, deren Produkte und Leistungen verstärkt von älteren Menschen nachgefragt werden, können in den kommenden Jahren mit erheblichen Wachstumschancen rechnen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die heutige Generation 50 plus kaufkräftiger, konsumfreudiger und aufgeschlossener gegenüber Neuerungen als früher ist. Sie gewinnt als Wirtschaftsfaktor deshalb immer mehr an Bedeutung. Für die Struktur der Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen kann dies erhebliche Auswirkungen haben. Unter der Voraussetzung weiterhin positiver Perspektiven hinsichtlich Kaufkraft und Konsumverhalten der Generation 50 plus entstehen daraus aber auch neue Chancen für Unternehmen.

Um diesen Prozess zu flankieren und ihm zusätzliche Impulse zu verleihen, hat die Bundesregierung 2008 die Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“ ins Leben gerufen. Sie bietet eine Plattform insbesondere für Unternehmen, Wissenschaft, Politik und Senioren sowie für Verbraucherorganisationen.

Die Gesundheitswirtschaft gehört zu den Bereichen, auf die sich die demografische Entwicklung maßgeblich auswirken wird. Bei der Gesundheitswirtschaft handelt es sich nicht um eine Branche im üblichen (wirtschaftsstatistischen) Sinne. Vielmehr entstammen die Unternehmen einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen, wie etwa Arztpraxen, Krankenhäuser, Krankenkassen, Pflege-, Pharma- und Biotechnologieunternehmen, Unternehmen der Medizintechnik oder Wellness- und Sportanbieter. Neben dem Bedarf an Pflege- und Gesundheitsleistungen wird auch die Nachfrage nach technologisch anspruchsvollen Lösungen, die ein selbstbestimmtes Leben im eigenen Haushalt so lange wie möglich zum Ziel haben, steigen. Der Wohnungsbestand und die Verkehrsinfrastruktur sind weitere Bereiche, die einem erheblichen Anpassungsbedarf an aktuelle und künftige Bedarfe älterer Menschen unterworfen sein werden (vgl. Teil III, 6.2.6).

Unternehmen, die sich rechtzeitig auf diese Entwicklungen einstellen, werden mit innovativen Angeboten diese Märkte erschließen und sich Wettbewerbsvorteile sichern. Durch eine frühzeitige Positionierung – in Deutschland, in Europa und weltweit – können Unternehmen und Dienstleister die Chancen des demografischen Wandels wirtschaftlich nutzen und Exportmöglichkeiten erweitern.

Auch die Tourismusbranche hat viele Möglichkeiten, sich auf den demografischen Wandel einzustellen und durch innovative Angebote auf die sich ändernden Kundenwünsche zu reagieren. Dazu gehören ein verbesserter Service sowie eine kundengerechte Anpassung der touristischen

[117] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“, Mai 2011, Ziffer 218.

Infrastruktur, beispielsweise barrierefreie Verkehrsmittel, Freizeiteinrichtungen, Hotels und Gaststätten. Das Durchschnittsalter der Touristen wird steigen. Diese Kundengruppe ist lebenserfahren, anspruchsvoll und auslandserfahren. Insbesondere die inländische Tourismuswirtschaft muss deshalb gezielt um die ältere Kundschaft werben.

Wie sich die demografische Entwicklung letztlich auf die Wirtschaftsstruktur auswirken wird, ist schwer vorherzusagen, da sich unterschiedliche Nachfrageeffekte kompensieren können. Bewirkt der demografische Wandel aufgrund des Bevölkerungsrückgangs primär eine im Vergleich zur Auslandsnachfrage schwächere Entwicklung der Binnennachfrage, könnte das Gewicht der exportorientierten Branchen zulasten von Branchen, die vorwiegend ortsgebundene Waren und Dienstleistungen anbieten (zum Beispiel der Einzelhandel), künftig steigen. Auf der anderen Seite könnte die zunehmend ältere Bevölkerung auch das Wachstum der Nachfrage nach regionalen Gütern und Dienstleistungen beflügeln (zum Beispiel Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen).[118]

Demografisch bedingte Veränderungen von Wirtschaftsstrukturen sind gängige marktwirtschaftliche Prozesse. Die Politik kann diese marktbedingten Veränderungen begleiten, indem sie Problembewusstsein weckt, Lösungsansätze exemplarisch aufzeigt und Rahmenbedingungen gestaltet.

Kleine und mittlere Unternehmen müssen im Wettbewerb besonders innovativ und aktiv sein. Die Bundesregierung unterstützt kleine und mittlere Unternehmen hier gezielt im Rahmen der Fördermaßnahme „KMU-innovativ“. Um kleinen und mittleren Unternehmen den Weg zu einer demografiefesten Personalpolitik zu erleichtern, hat die Bundesregierung einen „Ratgeber Demografie“ entwickelt. Er enthält eine Sammlung von Strategien, Instrumenten und Lösungsansätzen.

Das „KMU-Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung“ (Träger: Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V. und Institut der deutschen Wirtschaft Köln) ist ein Beitrag zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Erkenntnisse und „gute Unternehmenspraktiken“ werden den Unternehmen vor Ort und durch eine Onlineplattform vermittelt. Es wird Unternehmen geholfen, zukünftige Entwicklungen zu erkennen und die entsprechende Strategie abzuleiten.

Unternehmensgründungen und Unternehmensnachfolgen sind durch den demografischen Wandel stark beeinflusst. Die Gründungsbereitschaft Älterer ist geringer ausgeprägt. Gleichzeitig werden die gegenwärtig gründungsstarken Altersklassen kleiner. Darüber hinaus steht bei mehr und mehr Unternehmen im Zuge des demografischen Wandels ein Generationenwechsel an. Die Unternehmensnachfolge hat für die Wirtschaft eine herausragende Bedeutung, denn wenn sich eine Nachfolge nicht realisieren lässt, kann das Unternehmen dem Markt verloren gehen. Mit der Initiative „nexxt“ unterstützt die Bundesregierung Unternehmen bei der Planung und Regelung ihrer Nachfolge oder Übergabe. Ein Ziel ist es hierbei, mehr Frauen sowohl für eine Unternehmensgründung als auch für eine Unternehmensnachfolge zu gewinnen.

Gerade personalintensive Handwerksbetriebe werden vom demografischen Wandel besonders betroffen sein. Ihnen fehlen derzeit vielfach noch Lösungsansätze für eine altersgerechte und zugleich innovationsförderliche Arbeits- und Personalpolitik. Neue Marktchancen, die sich aus der Alterung der Bevölkerung ergeben, werden häufig nur unzureichend und nicht aktiv wahrgenommen. Deshalb ist eine stärkere Sensibilisierung der Handwerksbetriebe für die Probleme im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels erforderlich. Die Bundesregierung fördert im Rahmen der Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“ konkrete Unterstützungsmaßnahmen für die betroffenen Unternehmen, unter anderem mit einer Strategiemappe „Zukunftsmarkt 50Plus“ und dem Angebot von Vernetzungsmöglichkeiten. Auch das Verarbeitende Gewerbe und die Bauwirtschaft sind von dieser Initiative angesprochen.

Struktureller Wandel kann sich regional unterschiedlich auswirken. Dauerhafte Schrumpfungs- und Alterungsprozesse können negative Konsequenzen für die wirtschaftliche Wachstumsperspektive von Regionen haben (vgl. Teil III, 6.2.3 und 6.2.4).

3.2 Arbeit

3.2.1 Arbeitsmarktentwicklung und demografischer Wandel

Der demografische Wandel wird Umfang und Struktur des künftigen Arbeitsangebotes stark beeinflussen. Während die Gesamtbevölkerung vergleichsweise langsam abnehmen wird, gehen die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und damit das vorhandene Arbeitskräftepotenzial wesentlich schneller zurück. Diese Entwicklung wird langfristig vor allem dann zu einer Herausforderung, wenn etwa ab dem Jahr 2020 zunehmend stark besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Bereits in den Jahren zuvor wird der Anteil der Älteren an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stark zunehmen.

Die künftig zu erwartenden demografischen Veränderungen haben in schwächerer Form bereits in der Vergangenheit eingesetzt. Die Gesamtbevölkerung in Deutschland entwickelt sich seit dem Jahr 2003 rückläufig. Das Arbeitskräftepotenzial, gemessen an der Zahl der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, sinkt dagegen bereits seit 1997 (vgl. Tabelle 4).[119] Gleichwohl hat die Zahl der Erwerbstätigen zugenommen. Ursächlich hierfür sind eine gestiegene Erwerbsbeteiligung und der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise führte zwar – vor allem im ersten Halbjahr 2009 – zu einem kurzzeitigen An-

[118] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“, Mai 2011, Ziffer 89.

[119] Der für 2010 ausgewiesene Anstieg der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren ist auf die geburtenschwachen Jahrgänge um 1945 zurückzuführen und stellt keine Trendumkehr dar.

stieg der Arbeitslosigkeit, der aber insbesondere im internationalen Vergleich sehr moderat ausfiel. Dank der raschen und kräftigen konjunkturellen Erholung gelang es im Jahr 2010, die negativen Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt größtenteils wieder auszugleichen. Im Jahresdurchschnitt 2010 lag die Zahl der Arbeitslosen bei 3,238 Millionen. Der Arbeitsmarkt entwickelt sich auch 2011 weiterhin stabil positiv. In der ersten Jahreshälfte 2011 sank die Zahl der Arbeitslosen unter 3 Millionen. Auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich eine positive Entwicklung. Zur Jahresmitte 2011 lag die Langzeitarbeitslosigkeit um etwa 6 Prozent unter ihrem Vorjahreswert.

Daneben entwickeln sich auch Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiter positiv. Saisonbereinigt nimmt die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit dem vierten Quartal 2009 zu. Im Vorjahresvergleich gibt es in der ersten Jahreshälfte 2011 einen deutlichen Anstieg (+0,7 Millionen), der von Zuwächsen bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung getragen wird. Es waren über 28 Millionen Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, davon rund 80 Prozent in Vollzeit. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in der ersten Jahreshälfte 2011 sowohl in den Ursprungswerten als auch saisonbereinigt gestiegen und liegt zur Jahresmitte bei 40,9 Millionen (Inländerkonzept).

Die langfristige Arbeitsmarktentwicklung wird nicht nur durch den demografischen Wandel, sondern auch durch die technologische Entwicklung und die anhaltende Globalisierung der Wirtschaftsaktivitäten bestimmt. Durch diese Trends wird die Spezialisierung der deutschen Wirtschaft auf hochwertige Güter und wissensintensive Dienstleistungen mit hohem Forschungs- und Entwicklungsbedarf weiter vorangetrieben werden. Während die-

Tabelle 4

Bevölkerung und Arbeitsmarkt

Jahr	Bevölkerung[1] Insgesamt 1.000	Bevölkerung[1] 20 bis 64 Jahre 1.000	Erwerbstätige[2] 1.000	Arbeitslose[2] 1.000
1991	80.275	50.948	38.664	2.602
1992	80.975	51.396	38.066	2.979
1993	81.338	51.470	37.541	3.419
1994	81.539	51.445	37.488	3.698
1995	81.817	51.456	37.546	3.612
1996	82.012	51.481	37.434	3.965
1997	82.057	51.430	37.390	4.384
1998	82.037	51.386	37.834	4.281
1999	82.163	51.282	38.339	4.100
2000	82.260	51.176	39.038	3.890
2001	82.440	51.115	39.209	3.853
2002	82.537	51.009	38.994	4.061
2003	82.532	50.767	38.633	4.377
2004	82.501	50.421	38.796	4.381
2005	82.438	50.082	38.741	4.861
2006	82.315	49.812	38.996	4.487
2007	82.218	49.774	39.651	3.760
2008	82.002	49.655	40.216	3.258
2009	81.802	49.561	40.171	3.415
2010	81.752	49.826	40.375	3.238

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit
[1] Werte zum 31. Dezember.
[2] Im Jahresdurchschnitt, Erwerbstätige nach dem Inländerkonzept.

ser wissensbasierte Wandel in erster Linie die Arbeitsnachfrageseite betrifft und zu einem Anstieg der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung und hochqualifizierten Arbeitskräften führt, verändert der demografische Wandel vor allem die Anzahl und die Altersstruktur des Arbeitskräfteangebotes.

3.2.1.1 Erwerbsbeteiligung ausgewählter Bevölkerungsgruppen

Die Erwerbsbeteiligung ist in der Vergangenheit deutlich gestiegen. Die bessere Ausnutzung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials hat die (noch geringen) Folgen des demografischen Wandels in der Vergangenheit mehr als kompensiert.

Mit Blick auf die künftige Verknappung des Arbeitskräftepotenzials stellt sich die Frage, bei welchen Bevölkerungsgruppen eine weiter steigende Erwerbsbeteiligung dem erwarteten Rückgang entgegenwirken kann. Hierüber gibt die Erwerbstätigenquote einzelner Bevölkerungsgruppen (Anteil der Erwerbstätigen an der entsprechenden Bevölkerungsgruppe) Aufschluss.

Frauen

Bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen in Deutschland ist bereits seit den 90er-Jahren ein stetiger Aufwärtstrend zu beobachten, der sich seit 2005 nochmals verstärkt hat. Im Jahresdurchschnitt 2010 lag die Erwerbstätigenquote der Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren bei 69,5 Prozent und somit um 6,5 Prozentpunkte über dem Wert für 2005. Die Quote 2010 unterschreitet zwar immer noch um 10,4 Prozentpunkte den Wert der Männer (79,9 Prozent), jedoch hat sich der Abstand stetig verringert. 2000 belief sich die Differenz noch auf fast 16 Prozentpunkte. Höhe und Entwicklung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen verdeutlichen, dass es hier noch ungenutzte Potenziale gibt.

Für die Arbeitsmarktsituation von Frauen spielen konjunkturelle Einflüsse im Vergleich zu Männern eine geringere Rolle. Frauen profitieren vielmehr vom Strukturwandel der Arbeitswelt, da sie häufiger in den weniger konjunkturabhängigen Dienstleistungsberufen arbeiten. Auf der anderen Seite bieten gerade typische „Frauenberufe“ häufig schlechtere Einkommens- und Karrierechancen als typische „Männerberufe“. Nach wie vor erschwert der Umstand, dass es überwiegend Frauen sind, die familiäre Aufgaben wie Kindererziehung und Pflege übernehmen, die Ausschöpfung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials.

Frauen schränken ihre Erwerbstätigkeit deshalb häufig ein und arbeiten oft in einer Teilzeitbeschäftigung, nicht selten in einem lediglich geringfügigen Beschäftigungsverhältnis. Vielfach verhindern auch fehlende oder nicht den Bedürfnissen entsprechende Angebote für Kinderbetreuung und haushaltsnahe Dienstleistungen eine Arbeitsaufnahme, einen zügigen Wiedereinstieg nach einer Familienphase oder die Ausübung einer Vollzeittätigkeit.

Ältere Beschäftigte

In den vergangenen Jahren hat sich die Erwerbstätigkeit älterer Beschäftigter bemerkenswert positiv entwickelt (vgl. Tabelle 5). Die Erwerbstätigenquote, also der Anteil

Tabelle 5

Entwicklung der Erwerbstätigenquoten, 2000 bis 2010 (in Prozent)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alter	Insgesamt*	*68,6*	*69,1*	*68,8*	*68,4*	*67,9*	*69,3*	*71,0*	*72,8*	*73,9*	*74,0*	*74,8*
	unter 20	*8,0*	*7,9*	*7,7*	*7,5*	*7,3*	*7,7*	*8,0*	*8,6*	*8,7*	*8,2*	*7,8*
	20-54	*77,7*	*77,9*	*77,0*	*76,1*	*74,9*	*75,1*	*76,6*	*78,1*	*78,8*	*78,5*	*79,1*
	55–64	*37,5*	*37,8*	*38,7*	*39,4*	*41,2*	*45,4*	*48,0*	*51,2*	*53,6*	*55,9*	*57,5*
	60-64	*19,9*	*21,3*	*22,7*	*23,4*	*25,1*	*28,1*	*29,6*	*32,8*	*35,0*	*38,4*	*40,8*
Geschlecht	Männer	*76,5*	*76,5*	*75,7*	*74,7*	*74,0*	*75,5*	*77,0*	*78,9*	*80,0*	*79,4*	*79,9*
	Frauen	*60,6*	*61,6*	*61,8*	*61,9*	*61,7*	*63,0*	*64,9*	*66,6*	*67,7*	*68,6*	*69,5*
Nationalität	Deutsche	*69,7*	*70,1*	*69,9*	*69,6*	*69,3*	*70,9*	*72,7*	*74,5*	*75,5*	*75,7*	*76,4*
	Andere	*58,9*	*59,9*	*58,9*	*57,2*	*55,7*	*55,6*	*56,7*	*58,8*	*60,3*	*60,3*	*61,0*
Migrationshintergrund	ohne	*X*	*X*	*X*	*X*	*X*	*71,3*	*73,2*	*74,9*	*76,0*	*76,3*	*76,9*
	mit	*X*	*X*	*X*	*X*	*X*	*60,6*	*61,7*	*63,9*	*65,1*	*65,1*	*65,8*

* Insgesamt bezogen auf die Bevölkerung im Altersbereich von 20 bis 64 Jahren X Merkmal nicht erhoben
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

der Erwerbstätigen an der vergleichbaren Bevölkerungsgruppe, stieg bei den 55- bis 64-Jährigen um gut 12 Prozentpunkte von 45,4 Prozent im Jahr 2005 auf 57,5 Prozent im Jahr 2010. In besonderer Weise trifft dies für die Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen zu. Deren Erwerbsbeteiligung hat sich seit 2000 mehr als verdoppelt. Trotz dieser Zunahme liegt die Erwerbsbeteiligung Älterer immer noch deutlich unter den Werten Jüngerer. Diese Lücke und die dynamische Zunahme der Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit belegen, dass dieses Arbeitskräftepotenzial nutzbar gemacht werden kann.

Personen mit Migrationshintergrund

Die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund nimmt seit 2005 zwar kontinuierlich zu. Dennoch liegt die durchschnittliche Erwerbstätigenquote von Menschen mit Migrationshintergrund mit 65,8 Prozent im Jahr 2010 nach wie vor rund 11 Prozentpunkte unter derjenigen von Personen ohne Migrationshintergrund. Trotz der Steigerung um rund 5 Prozentpunkte ist der Abstand der Erwerbstätigenquoten zwischen den Personen mit und ohne Migrationshintergrund seit 2005 nahezu unverändert geblieben. Dieser Befund macht deutlich, dass bei dieser Bevölkerungsgruppe ungenutzte Potenziale vorhanden sind.

3.2.1.2 Langfristige Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials

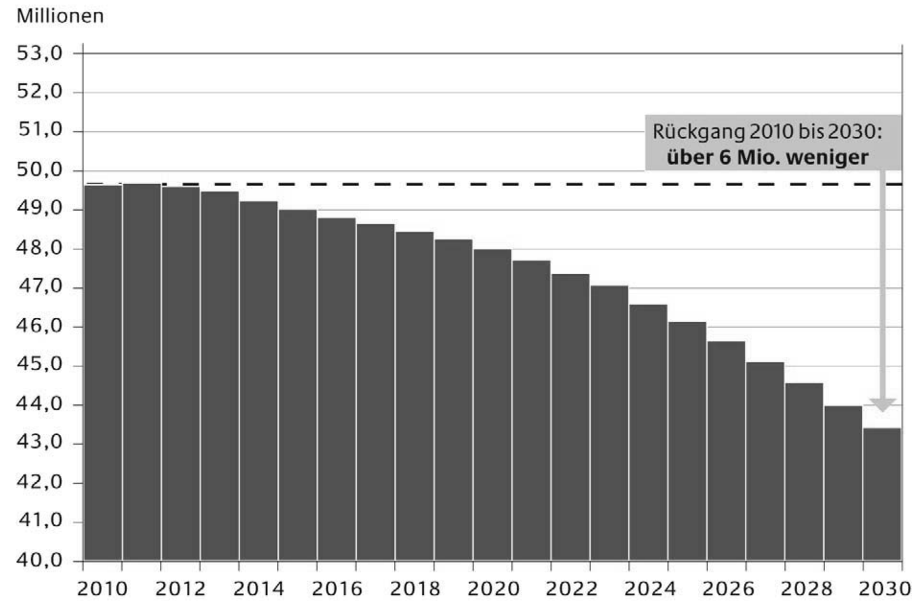
Das potenzielle Angebot an inländischen Arbeitskräften ist weitgehend durch die sich im Erwerbsalter befindlichen Personen vorgegeben. Im Wesentlichen ist dies bislang die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen. Zwar finden sich Erwerbstätige auch in den niedrigeren und höheren Altersgruppen, dort wird das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung jedoch auch wesentlich von nicht erwerbstätigen Schülern oder älteren Personen im Ruhestand bestimmt. Die Entwicklung der Personenzahl in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen verläuft dabei zunächst bis etwa 2015 parallel zur Gesamtbevölkerung. Danach sinkt diese Bevölkerungsgruppe deutlich schneller als die Gesamtbevölkerung. Dieser Prozess ist bereits im heutigen Altersaufbau der Bevölkerung angelegt und hängt ganz maßgeblich mit der Generation der Babyboomer zusammen. Die geburtenstarken Jahrgänge ab 1955 treten in den Jahren ab etwa 2020 zunehmend in den Ruhestand. Sie reißen eine Lücke, die durch die in den Arbeitsmarkt eintretenden geburtenschwachen Jahrgänge nicht ausgeglichen werden kann.

Heute sind in Deutschland knapp 50 Millionen der rund 82 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Bereits ab dem Jahr 2015 wird sich die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren spürbar verringern (vgl. Abbildung 26). Etwa ab 2020 wird sich dieser Prozess beschleunigen, im Jahr 2030 wird diese Altersgruppe voraussichtlich rund 6,3 Millionen Menschen weniger als noch im Jahr 2010 umfassen. Bei der diesem Wert zugrunde liegenden Variante der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird ein positiver Wanderungssaldo von jährlich 200 000 Personen ab 2020 angenommen (Variante 1-W2). Wandern in den kommenden Jahren im Saldo weniger Menschen nach Deutschland zu (100 000 p. a. ab 2014, Variante 1-W1), fällt der Rückgang mit rund 7,6 Millionen Personen noch höher aus.

Abbildung 26



Entwicklung der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren (in Millionen)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2

Der Bevölkerungsrückgang vollzieht sich allerdings nicht gleichmäßig in allen Altersgruppen. Aufgrund der drastisch gesunkenen Geburtenzahlen seit Ende der 60er-Jahre wird sich die Zahl der Menschen in der Altersgruppe der 35-bis 59-Jährigen bis zum Jahr 2030 um 5,5 Millionen reduzieren. Das niedrige Geburtenniveau ist auch für den Rückgang um 2,4 Millionen Menschen in der Altersgruppe der 20- bis 34-Jährigen verantwortlich. Umgekehrt sorgt die alternde Babyboomer-Generation dafür, dass die Zahl der 60- bis 64-Jährigen im Jahr 2030 gegenüber heute um 1,6 Millionen höher liegen wird.

Zukünftig wird das Arbeitskräftepotenzial folglich nicht nur zurückgehen, sondern auch im Durchschnitt immer älter werden (vgl. Abbildung 27). Die Frage, wie genau sich das Zahlenverhältnis von Erwerbstätigen zu Älteren darstellen wird und wie viele Personen sowohl für ihren eigenen als auch für den Lebensunterhalt einer wachsenden Anzahl von Menschen im Ruhestand aufkommen müssen, hängt dabei nicht nur von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, sondern insbesondere von der zukünftigen alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung ab.

3.2.2 Ziele für die Arbeitsmarktpolitik und eingeleitete Maßnahmen

Rückgang und Alterung des Arbeitskräftepotenzials dürfen nicht zu einer Wachstumsbremse werden. Entscheidend für die Zukunft wird es daher sein, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial optimal zu nutzen.

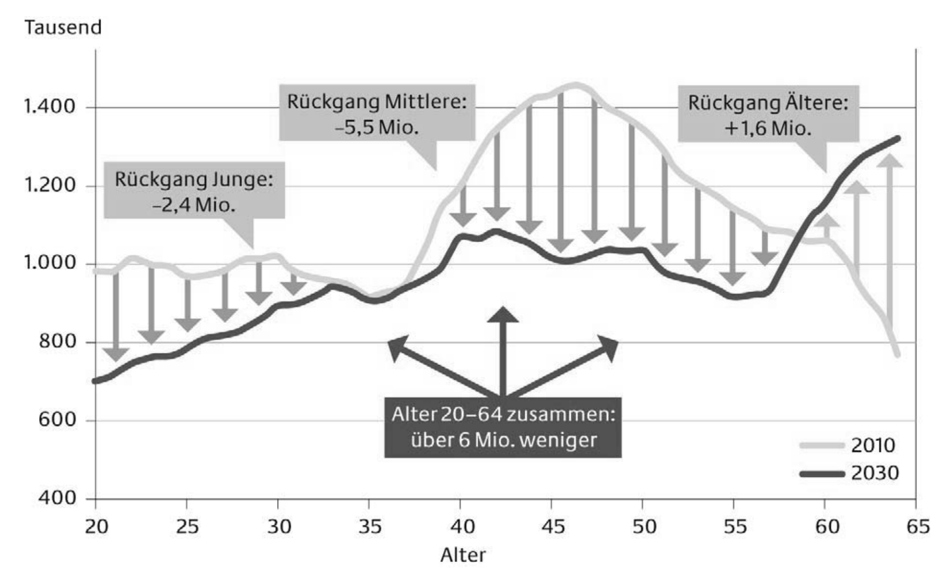
Zielsetzung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist es, Beschäftigungspotenziale zu mobilisieren, alters- und alternsgerechte Arbeitsbedingungen zu fördern sowie mögliche Arbeitskräftelücken aufzudecken und ihnen entgegenzuwirken. Die Weiterbeschäftigung oder Wiedereingliederung älterer Menschen wird genauso wichtig sein wie eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen und eine bessere Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund. Hinzu kommt eine bessere Qualifizierung und Weiterbildung aller Altersgruppen.

Dass eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung bei den genannten Bevölkerungsgruppen möglich ist, hat sich in der Vergangenheit bereits gezeigt. Ein weiterer Ausbau der Erwerbsbeteiligung ist erreichbar, wenn sich Arbeitsmarkt und Unternehmenspolitik stärker an den lebensphasenspezifischen Anforderungen dieser Gruppen orientieren. Allerdings wird auch eine deutlich steigende Erwerbsbeteiligung die Folgen des Rückgangs des Arbeitskräftepotenzials lediglich dämpfen, nicht aber verhindern können.

Bereits heute treten in einzelnen Branchen und Regionen sowie in Bezug auf spezifische Qualifikationen Fachkräfteengpässe auf, die sich mit dem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials künftig noch verschärfen können. Zentraler Handlungsschwerpunkt der Bundesregierung ist es deshalb, die Rahmenbedingungen für das Vorhandensein einer gut qualifizierten und ausreichenden Fachkräftebasis zu schaffen. Die Aktivierung und vor allem bestmögliche Qualifizierung von Menschen, die in Deutschland leben, haben in diesem Zusammenhang einen herausgehobenen Stellenwert. Es wird auch darum gehen, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser zusammenzubringen und berufsbezogenen, regionalen wie auch qualifikatorischen Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Aber auch eine bedarfsgerechte und gesteuerte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte kann dazu beitragen, dass Deutschland wettbewerbsfähig bleibt und nicht an Wachstumspotenzialen verliert.

Abbildung 27

Altersstruktur der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, 2010 und 2030 (in 1 000)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2

3.2.2.1 Ausschöpfung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials

Eine bessere Ausschöpfung des bislang ungenutzten Arbeitskräftepotenzials ist maßgeblich für die Vermeidung eines drohenden Arbeitskräfte- oder Fachkräftemangels. Dies kann einerseits durch den Abbau der Arbeitslosigkeit und andererseits durch eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung und damit eine Aktivierung der Stillen Reserve erreicht werden. Auch bei Teilzeitbeschäftigten gibt es unausgeschöpfte Potenziale. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatten 22,2 Prozent der Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2009 den Wunsch, ihre Arbeitsstunden zu erhöhen.

3.2.2.1.1 Aktivierung von Arbeitsuchenden

Neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sind auch die bessere Nutzung des Potenzials der Arbeitsuchenden und der damit verbundene Abbau der Arbeitslosigkeit Teil einer Gesamtstrategie. Der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräftepotenzials wird nicht automatisch dazu führen, dass Arbeitslosigkeit zukünftig nicht mehr auftreten wird. Zwar wird der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials tendenziell zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Die Arbeitslosigkeit jedoch, die häufig auf grundlegenden Qualifikationsdefiziten beruht, wird auch bei zunehmenden Fachkräfteengpässen fortbestehen.

Daneben bringt die natürliche Dynamik des Arbeitsmarktes eine sogenannte friktionelle Arbeitslosigkeit mit sich, die sich aus kurzen Arbeitslosigkeitsepisoden bei Stellenwechseln ergibt. Sie ist kaum vermeidbar, jedoch auch weitgehend unschädlich. Strukturelle Arbeitslosigkeit, die durch grundlegende, langfristige Veränderungen der Nachfrage in einzelnen Wirtschaftszweigen, durch den Einsatz neuer Techniken und Technologien oder durch Veränderungen auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen entsteht, erfordert hingegen tiefer greifende Anpassungsprozesse bei den betroffenen Arbeitnehmern. Sie ist deshalb meist längerfristiger Natur und durch ein qualifikationsabhängiges und/oder regionales Auseinanderfallen sowie durch Differenzen von Lohnansprüchen und Lohnangeboten am Arbeitsmarkt bedingt.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist ein solches Auseinanderfallen vor allem dann problematisch, wenn sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Deshalb müssen arbeitslose Menschen möglichst schnell an marktgerechte Qualifikationen herangeführt werden. Ebenso gilt es, die Mechanismen des regionalen Ausgleichs von Arbeitsangebot und -nachfrage zu verbessern. Die gezielte Qualifizierung von Arbeitslosen aller Alters- und Qualifikationsgruppen sowie ihre Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt besitzt eine prioritäre Bedeutung für die Sicherung der Fachkräftebasis. Neben verschiedenen Programmen der Bundesregierung zur Förderung spezifischer Ziel- und Problemgruppen steht zur Aktivierung des heterogenen Personenkreises der Arbeitslosen ein umfangreiches Instrumentarium der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter zur Verfügung.

Um das Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen, kann die aktive Arbeitsmarktpolitik ihren Beitrag leisten, indem sie Arbeitslose dabei unterstützt, wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es deshalb, Ausbildung- und Arbeitsuchende erfolgreich in Beschäftigung zu vermitteln. Dies gilt besonders für diejenigen, die spezifische Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben und einen großen Bedarf an Qualifizierung und Weiterbildung aufweisen.

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Arbeitsförderung müssen nicht nur an diesem Ziel ausgerichtet, sondern auch mithilfe von Ergebnissen der Wirkungsforschung weiterentwickelt werden. Hierzu hat die Bundesregierung gemeinsam mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Anfang 2011 einen umfassenden Bericht zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente präsentiert. Die Ergebnisse wurden in die Überlegungen zur derzeit anstehenden Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einbezogen. Das Bundeskabinett hat am 25. Mai 2011 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt verabschiedet. Er setzt das Ziel der Bundesregierung um, die Qualität und Flexibilität der Arbeitsmarktdienstleistungen zu verbessern, um vor Ort ein hohes Maß an Ermessensspielraum – kombiniert mit einem wirksamen Controlling – zu erreichen und dadurch die Integration in den Arbeitsmarkt entsprechend den regionalen Bedingungen deutlich zu verbessern. Im Mittelpunkt der Reform steht die Ausrichtung des Instrumentariums auf mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz. Der Gesetzentwurf zielt deshalb darauf ab, dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken. Die gesetzlichen Regelungen für die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung werden auf Kerninhalte und Rahmenbedingungen, die zu einer einheitlichen Anwendung des Rechts notwendig sind, beschränkt. Dies stärkt die dezentrale Entscheidungskompetenz und -verantwortung. Die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte vor Ort können somit das Instrumentarium flexibel und auf den individuellen Handlungsbedarf ausgerichtet einsetzen und durch eigenverantwortliche und transparente Entscheidungen einzelfallorientiert ausfüllen. Damit können Ausbildung- und Arbeitsuchende insgesamt schneller in Ausbildung oder Arbeit integriert werden.

3.2.2.1.2 Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen

Zwei Faktoren sind maßgebend, um das Arbeitskräftepotenzial von Frauen stärker auszuschöpfen. Zum einen gilt es, bisher nicht erwerbstätigen Frauen erstmals Erwerbsmöglichkeiten zu eröffnen. Zum anderen kann das Arbeitszeitvolumen der bereits erwerbstätigen Frauen durch Ausweitung der Arbeitszeit und Verstetigung ihrer Erwerbsbeteiligung steigen. Obwohl Frauen heute durchschnittlich höhere und bessere Bildungsabschlüsse als Männer erreichen, sind sie insgesamt in der Arbeitswelt – insbesondere in Entscheidungspositionen – immer noch unterrepräsentiert.

Verstärkt in den Blick zu nehmen ist, wie vor allem Frauen mit Kindern unabhängig von deren Alter besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können. So belief sich laut Mikrozensus im Jahr 2009 die Quote der aktiv erwerbstätigen Mütter, deren jüngstes Kind unter drei Jahren alt war, auf nur 30,0 Prozent im Vergleich zu 81,1 Prozent bei den Vätern. Weniger als ein Drittel dieser Mütter (30,7 Prozent) arbeitete Vollzeit (Väter: 93,2 Prozent). Zwar ist die Erwerbstätigenquote der Mütter, deren jüngstes Kind zwischen drei und sechs Jahren alt war, mit 59,5 Prozent fast doppelt so hoch (Väter: 83,0 Prozent). Aber auch hier arbeitete nur jede vierte Mutter Vollzeit (Väter: 94,7 Prozent).[120]

Nach vorsichtigen Schätzungen ergeben sich für nicht erwerbstätige Mütter mit Kindern bis 16 Jahre und abgeschlossener Berufs- oder Hochschulausbildung rund 1,2 Millionen zusätzliche Vollzeitäquivalente, wenn sie ihre Erwerbswünsche aufgrund ausreichender Betreuungsangebote und familienfreundlicher Arbeitsbedingungen realisieren könnten.[121]

Um das Ziel einer höheren und verstetigten Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erreichen, hat die Bundesregierung bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Neben der Schaffung von Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt sie Frauen gezielt bei der Berufsorientierung, beim beruflichen Wiedereinstieg, als Existenzgründerinnen und auf dem Weg in Führungspositionen. Denn bessere berufliche Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen setzen auch Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine Ausweitung der Arbeitszeit von Frauen. Dies sind ebenfalls wichtige Voraussetzungen, um die nach wie vor hohen Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen von Frauen und Männern abzubauen.

Mit den aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten Programmen „Power für Gründerinnen“ und „Frauen an die Spitze“ unterstützt die Bundesregierung die Karriereentwicklung von Frauen in Wissenschaft und Wirtschaft sowie im Rahmen einer beruflichen Selbstständigkeit. Um die Chancen von Mädchen und jungen Frauen auf einen Beruf in zukunftsträchtigen Branchen zu erhöhen und damit auch einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten, hat die Bundesregierung 2008 den „Nationalen Pakt für Frauen in MINT-Berufen“[122] auf den Weg gebracht. Mit dem Pakt werden junge Frauen motiviert, Zukunftsberufe aus den Natur- und Ingenieurwissenschaften stärker für sich zu erschließen. Inzwischen sind es über 80 Partner aus Wissenschaft, Forschung, Unternehmen, Medienwelt, Politik, Sozialpartnerschaften und aus Berufsverbänden, die ihre Aktivitäten zur Gewinnung von weiblichen Fachkräften unter das Dach des sogenannten MINT-Pakts gestellt haben.

Zudem fördert die Bundesregierung mit der ESF-finanzierten Bundesinitiative „Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft“ Projekte auf betrieblicher Ebene, die auf eine Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen abzielen. Das Programm wurde 2009 gemeinsam mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) entwickelt.

Wesentliche Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben haben Bund, Länder und Kommunen durch den Ausbau von bedarfsgerechten und qualitativ guten Betreuungsangeboten für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige, den systematischen Ausbau von Ganztagsschulen und die Unterstützung der partnerschaftlichen Teilung der Aufgaben in der Familie durch das Elterngeld geschaffen.

Frauen arbeiten überwiegend in Dienstleistungsberufen. Kinderbetreuungsangebote müssen wegen der Arbeitszeiten, die in Branchen wie den Gesundheitsdienstleistungen, dem Handel oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe üblich sind, auch in Randzeiten und am Wochenende zur Verfügung stehen. Über das Aktionsprogramm Kindertagespflege, das die Bundesagentur für Arbeit in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchführt, trägt die Bundesregierung dazu bei, das Angebot an qualifizierten Tagespflegepersonen mit darauf zugeschnittenen Angebotszeiten zu erhöhen. Besonderen Herausforderungen bei der Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Kindererziehung stehen alleinerziehende Elternteile – zu 90 Prozent sind dies Frauen – gegenüber. Mehr als 40 Prozent der rund 1,6 Millionen Alleinerziehenden in Deutschland beziehen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, weil sie kein existenzsicherndes Einkommen erzielen.[123]

Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsperspektiven für Alleinerziehende ist deshalb ein wichtiges Ziel der Bundesregierung (vgl. www.alleinerziehende-bmas.de). Die Aktivierungs- und Vermittlungsoffensive, die die Bundesregierung im April 2010 gestartet hat, zielt darauf ab, neben den Jüngeren und Älteren insbesondere das Arbeitskräftepotenzial der Alleinerziehenden zügiger und effizienter zu erschließen. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat deshalb die Erschließung von Beschäftigungschancen für Alleinerziehende zu einem ihrer geschäftspolitischen Schwerpunkte im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2010 und 2011 gemacht. Die Bundesregierung flankiert die Bemühungen der BA und der Jobcenter durch die zwei Bundesprogramme „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ (2009 bis Ende 2012; www.gute-arbeit-alleinerziehende.de) und „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ (2011 bis Juni 2013; www.netzwerke-alleinerziehende.de), die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden. Ein zentrales Ziel ist es, die Unterstützungsangebote für Alleinerziehende seitens der Jobcenter, der Agenturen für Arbeit, der Träger der Kinder- und Jugendhilfe, der Beschäftigungs- und Bildungsträger sowie weiterer Akteure des lokalen Arbeitsmarktes effektiver zu bündeln

120 Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2009.
121 Eichhorst, Werner et al. 2011: Aktivierung von Fachkräftepotenzialen: Frauen und Mütter, IZA Research Report No. 39.
122 MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.
123 Bundesagentur für Arbeit 2009, Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende in Deutschland.

und Kooperationsstrukturen, auch unter Einbindung der Arbeitgeberseite, dauerhaft zu verbessern.

Arbeitgeber und Sozialpartner erkennen zunehmend, dass sie im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter betriebliche Rahmenbedingungen bieten müssen, die die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen. Hierzu gehören vor allem flexible Arbeitszeitmodelle und Arbeitsformen wie etwa Telearbeit. Mit dem Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“, dem gleichnamigen Netzwerk und der im Herbst 2010 gestarteten Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“ will die Bundesregierung diese Entwicklung aktiv befördern (siehe Teil III, 1.2.2.2).

In diesem Kontext will die Bundesregierung auch die Attraktivität der Erwerbsbeteiligung von Frauen steigern, indem sie darauf hinwirkt, die nach wie vor hohe Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen zu reduzieren. Der Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern wird grundsätzlich durch den Strukturindikator „Gender Pay Gap“ (GPG) abgebildet, der immer die unbereinigte Lohnlücke darstellt. Danach ist die Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen in Deutschland nach wie vor groß. Der prozentuale Unterschied im durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von Männern und Frauen in Deutschland lag bei etwa 23 Prozent.[124] Die Bundesregierung hat daher ihr Augenmerk auf die Bekämpfung der Ursachen dieser Situation gelegt. Im Dossier „Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland“ werden Ursachen der Lohnunterschiede beschrieben und Handlungswege aufgezeigt, wie die Lohnlücke wirkungsvoll reduziert werden kann. Wichtige Hilfestellungen für die Unternehmen gibt das Programm „Lohngleichheit im Betrieb-Deutschland (Logib-D)“.

Im Bereich der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass der gleichstellungspolitische Auftrag und die Frauenförderung konsequent umgesetzt werden, um die berufliche Eingliederung arbeitsuchender Frauen wirksam zu unterstützen und Zeiten der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Denn Frauen sind nach wie vor deutlich länger arbeitslos als Männer.

Eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen weiblichen Arbeitskräftepotenzials lässt sich nicht nur durch einen höheren Frauenanteil, sondern auch durch eine Ausweitung des Arbeitszeitvolumens der Frauen erzielen. Hierzu bedarf es zum Beispiel gezielter Anreize, geringfügig entlohnte in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln und Teilzeitarbeit mit geringem Stundenumfang auf eine vollzeitnahe oder eine Vollzeittätigkeit aufzustocken. Es ist zu prüfen, welche Aktivitäten der arbeitsmarktpolitischen Akteure geeignet sind, mehr Frauen in sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-) Beschäftigung einzugliedern.

3.2.2.1.3 Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer

Eine gezielte Maßnahme, um die Potenziale Älterer stärker auszuschöpfen, ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Die gesetzlichen Vorschriften zur Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre haben Bundestag und Bundesrat 2007 beschlossen. Sie sehen eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze in den Jahren von 2012 bis 2029 vor: Ab dem Jahr 2012 (Geburtsjahrgang 1947) zunächst um einen Monat pro Jahrgang bis auf das vollendete 66. Lebensjahr und ab dem Jahr 2024 (Geburtsjahrgang 1959) um zwei Monate pro Jahrgang bis auf das vollendete 67. Lebensjahr.

Diese Maßnahme ist nicht nur ein Instrument zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Vielmehr ist die Anhebung der Regelaltersgrenze auch als ein verbindliches Signal an Gesellschaft und Wirtschaft zu sehen, sich der veränderten Potenziale älterer Arbeitnehmer bewusst zu werden und entsprechend zu handeln.[125] Sie trägt zu einer Erhöhung des qualifizierten Arbeitskräfteangebotes bei. Auf das Potenzial der Älteren kann die deutsche Wirtschaft angesichts des demografischen Wandels nicht länger verzichten. Immer mehr Unternehmen erkennen den Handlungsbedarf und stellen sich auf den veränderten Altersaufbau der Belegschaften ein. Sie wissen, dass sie künftig nicht nur ihr Produktionspotenzial, sondern auch ihre Innovationsfähigkeit und Produktivität nur dann steigern können, wenn sie stärker als bislang auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer Rücksicht nehmen. Viele von ihnen stellen bereits ihre Arbeitsorganisation um, indem sie Maßnahmen wie betriebliche Gesundheitsförderung, Qualifizierung und Weiterbildung anbieten. Die Politik unterstützt diesen Prozess mit einer Reihe von Initiativen. Auch die Sozialpartner sind bereits aktiv.

Die längere Beteiligung älterer Arbeitnehmer am Erwerbsleben ist volkswirtschaftlich geboten und betriebswirtschaftlich sinnvoll. Für die Einzelnen ist ein längeres Erwerbsleben eine Chance, Wissen und Erfahrung einzubringen, weiter mitzugestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Politik, Betriebe und Sozialpartner müssen die Arbeitsbedingungen in Zukunft verstärkt alters- und alternsgerecht ausrichten.

Ältere Erwerbstätige sind leistungsfähig und motiviert, sie verfügen über vielfältige Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungswissen.

Die in der Vergangenheit häufig praktizierte Frühverrentung hat zu einem negativen Bild der Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer beigetragen. Ihr Potenzial wurde zu

[124] Statistisches Bundesamt 2010: Verdienststrukturerhebung 2006, fortgeschätzt mit Ergebnissen der Vierteljährlichen Verdiensterhebung, Pressemitteilung Nr. 191 vom 31. Mai 2010, abrufbar unter http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/05/PD10__191__621,templateId=renderPrint.psml (Stand 15. August 2011).

[125] Vgl. Bericht der Bundesregierung „Aufbruch in die altersgerechte Arbeitswelt“ gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre (Bundestagsdrucksache 17/3814), S. 5.

lange ignoriert, ältere Beschäftigte sind ähnlich leistungsfähig wie jüngere, wie auch der Sechste Altenbericht[126] unterstreicht. In Zukunft gilt es daher, die Arbeitsplätze stärker als bislang an die Möglichkeiten und Bedürfnisse aller Altersgruppen anzupassen. Erforderlich ist ein Mix von Maßnahmen: eine langfristig angelegte Personalpolitik, betriebliche Gesundheitsförderung, die stärkere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie lebenslange Qualifizierung und Weiterbildung. Grundlage für den Erfolg aller Maßnahmen ist eine Unternehmenskultur, die auf Partizipation von und Kommunikation mit allen Beschäftigten setzt.

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist eng verknüpft mit der weiter steigenden Lebenserwartung. Nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes wird bis zum Jahr 2030 die fernere Lebenserwartung im Alter von 65[127] gegenüber 2010 nochmals um gut zwei Jahre auf über 19 Jahre (Männer) oder fast 23 Jahre (Frauen) ansteigen. Diese Steigerung wird zugleich mit einem Zugewinn an Lebensjahren einhergehen, welche die Menschen in Gesundheit verbringen. Dies zeigen unter anderem Daten der Gesundheitsberichterstattung des Robert-Koch-Instituts. Danach hat in der Altersgruppe der 65- bis 70-Jährigen der Anteil derjenigen, die ihren Gesundheitszustand als gut bis sehr gut einschätzen, deutlich zugenommen. Eine langsame Anhebung des Renteneintrittsalters ist daher auch vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung gerechtfertigt.

Die mit der demografischen Entwicklung verbundene Notwendigkeit einer längeren Erwerbsdauer erfordert aber auch, dass sich der begonnene Paradigmenwechsel fortsetzt und das Potenzial älterer Beschäftigter erkannt und besser genutzt wird. Für die Aktivierung des Potenzials Älterer ist die Weiterbeschäftigung älterer Beschäftigter genauso wichtig wie die Wiedereingliederung älterer Menschen in den Arbeitsmarkt.

Um bestehende und neue Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen zu fördern, wurde Ende 2006 die „Perspektive 50plus“ auf den Weg gebracht. Mit dieser Initiative soll sowohl das frühe Ausscheiden der Älteren aus dem Berufsleben reduziert und die Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser verbessert als auch die Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung erhöht werden. Hierzu steht eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten zur Verfügung, welche die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer begleiten. So wurden beispielsweise die Fördermöglichkeiten für die berufliche Weiterbildung Älterer verbessert. Damit wurde ein deutliches Signal in Richtung lebenslanges Lernen gesetzt.

Gleichzeitig werden ältere Langzeitarbeitslose durch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ bei der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt intensiv durch überregionale Beschäftigungspakte unterstützt. Um Ältere aus der Hilfebedürftigkeit herauszuführen und ihnen eine Perspektive auf existenzsichernde Arbeit zu geben, haben die Beschäftigungspakte regionale Strategien und Konzepte entwickelt und erprobt. Verbindendes Element dieser regionalen Lösungswege ist die Konzentration auf die Stärken und Potenziale der Älteren. Den Betroffenen soll dadurch die Möglichkeit eröffnet werden, ihre eigenen Fähigkeiten herauszuarbeiten und erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen.

3.2.2.1.4 Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund

Die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund ist im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund nach wie vor deutlich niedriger. Die Möglichkeiten für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund hängen dabei ganz entscheidend von ihren Qualifikationen ab. Nach dem dritten nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ weisen Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt nach wie vor einen geringeren Bildungsstand auf (siehe Teil III, 2.4.1.1).

Bildung und Qualifizierung wirken sich nicht nur positiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern auch auf die Integration in die Gesellschaft aus.

Das Risiko für Personen mit Migrationshintergrund, erwerbslos zu sein, ist deutlich erhöht. Die Erwerbslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund lag 2009 mit 13,1 Prozent fast doppelt so hoch wie jene der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (6,6 Prozent).[128]

Die Eingliederung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt wird über eine Vielzahl von Programmen zur Sprachförderung, zur beruflichen Qualifizierung und zur Integration von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen unterstützt. Hierbei spielen auch aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte Maßnahmen eine wichtige Rolle.

Die Möglichkeit zur Teilhabe am deutschen Arbeitsmarkt erfordert ausreichende Deutschkenntnisse. Vielfach reichen allgemeinsprachlich orientierte Kurse für eine qualifizierte Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht aus. Daher wurden im Rahmen der Sprachförderung des ESF berufsbezogene Sprachkurse entwickelt. Diese Kurse richten sich an Personen mit Migrationshintergrund, die Deutsch als Zweitsprache bereits sprechen, aber Probleme mit der deutschen berufsspezifischen Fachsprache haben, und deren Integration in den Arbeitsmarkt dadurch erschwert ist. Dieses Programm mit einer Fördersumme von insgesamt 230 Millionen Euro wird noch bis 2013 laufen. Darüber hinaus fördert die Arbeitsverwaltung, dass arbeitslose Personen mit Migrationshintergrund, die noch nicht über grundlegende deutsche Sprachkenntnisse

[126] Bundestagsdrucksache 17/3815.

[127] Dies ist die weitere Lebenserwartung, die eine Person im Alter von 65 Jahren noch aufweist.

[128] Statistisches Bundesamt 2010: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2.

verfügen, entsprechende Sprachkurse im Rahmen der Integrationsförderung besuchen.

Zusätzlich entwickelt und erprobt das Netzwerk „Integration durch Qualifizierung – IQ“ seit 2005 neue Ansätze für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund auf der Basis der Weiterentwicklung und migrationssensiblen Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Seit Mitte 2011 wird das Förderprogramm IQ operativ zu einer bundesweiten Struktur regionaler Netzwerke ausgebaut.

Mit Mitteln des ESF wird seit 2008 ein Sonderprogramm des Bundes zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt finanziert. Ziel dieses Programms ist der Aufbau von Netzwerken auf lokaler und regionaler Ebene unter Einbindung der Arbeitsverwaltung, um möglichst viele Bleibeberechtigte wirksam und dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zudem werden Potenziale von Migranten nicht hinreichend genutzt, da vielfach im Ausland erworbene Qualifikationen und Berufsabschlüsse in Deutschland nicht anerkannt werden. Mit dem vom Deutschen Bundestag im September 2011 beschlossenen Anerkennungsgesetz wird sich die Feststellung der Gleichwertigkeit und die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen verbessern. Beschäftigungspotenziale können somit besser erschlossen werden, und die Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft wird gefördert.

3.2.2.2 Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation

Alternde Belegschaften und der längere Verbleib älterer Erwerbstätiger im Arbeitsleben erfordern es, Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen stärker als bisher alters- und alternsgerecht auszurichten und die betriebliche Gesundheitsförderung zu stärken. Beim Zukunftsgespräch der Bundesregierung mit den Sozialpartnern am 22. Juni 2011 auf Schloss Meseberg wurde vereinbart, Initiativen voranzutreiben und weiterzuentwickeln, die ältere Mitarbeiter länger gesund in Beschäftigung halten. Dies umfasst Informationen und Beratungsangebote für Betriebe und Arbeitnehmer, Angebote zur Wiedereingliederung erkrankter Beschäftigter, den Ausbau einer alters- und alternsgerechten Arbeitsorganisation, Modelle der Teilzeitbeschäftigung für den allmählichen Übergang in den Ruhestand sowie die Weiterentwicklung von gesundheitsfördernden Maßnahmen.

3.2.2.2.1 Alters- und alternsgerechte Arbeitsbedingungen

Arbeit ist nicht nur Quelle des materiellen Wohlstandes, sie fördert auch das geistige und körperliche Wohlbefinden der Menschen. Sie bietet Möglichkeiten zur Entwicklung der eigenen Persönlichkeit, der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und für den Austausch von sozialen Kontakten.

In einer Gesellschaft, in der der Anteil älterer Menschen wächst, wird deshalb die alterns- und altersgerechte Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen immer wichtiger. Eine Arbeitsorganisation, die die individuell unterschiedlichen Fähigkeiten anerkennt und eine altersspezifische Arbeitsverteilung fördert, stellt eine wesentliche Grundlage für die persönliche Entwicklung und den Erhalt der produktiven Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten dar. Mit aktivem Arbeitsschutz, gezielter Prävention sowie mit adäquater Arbeitsorganisation, das heißt auch entsprechender Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung, lässt sich die betriebliche Praxis entsprechend anpassen. Die Bundesregierung engagiert sich daher aktiv für die Fortentwicklung entsprechender Rahmenbedingungen.

Im Mai 2002 hat die Bundesregierung zusammen mit Sozialpartnern, Sozialversicherungsträgern, Ländern, Stiftungen und Unternehmen die Initiative „Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) ins Leben gerufen. INQA (www.inqa.de) zielt auf die Gestaltung moderner Arbeitsbedingungen sowie auf die Entwicklung und Förderung der Gesundheit, der Kompetenzen und der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer ab und verbindet dadurch das Interesse der Betriebe an Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit mit dem Wunsch der Beschäftigten nach guten, sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen. Grundgedanke ist, dass Investitionen in gute Arbeitsbedingungen sowie in die Gesundheit und Qualifikation der Beschäftigten nicht nur Voraussetzung dafür sind, dass die Menschen die steigenden Anforderungen der Arbeitswelt bewältigen können, sondern diese gleichzeitig auch die Basis für die Zukunftsfähigkeit eines jeden Unternehmens bilden.

Die wichtigsten betrieblichen Handlungsfelder der Initiative sind:

- Gesundheit: Gesundheitsförderung durch ergonomische Arbeitsplatzgestaltung, klassische Arbeitsschutzmaßnahmen, Fitnesskurse, Stressbewältigung und Gesundheitsmanagement
- Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung: bedürfnisgerechte Arbeitszeitgestaltung, erfahrungs- und kompetenzgeleitetes Arbeiten
- Qualifikation, Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen: Förderung der Kompetenzentwicklung, altersgemischte Teams, betriebliche Qualifizierungspläne nach Altersgruppen
- Führung: mitarbeiterorientierte Unternehmenskultur, die auf Partizipation und Kommunikation mit den Beschäftigten setzt
- Demografiegerechte Personal- und Rekrutierungspolitik: künftige Personalengpässe erkennen und bekämpfen, Betriebsbindung für junge Mitarbeiter fördern sowie Arbeitsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit von älteren Mitarbeitern erhalten und steigern

3.2.2.2.2 Betriebliche Gesundheitsförderung und -prävention

Die Struktur des Arbeitsmarktes ändert sich langfristig und unaufhaltsam. Industriearbeitsplätze werden an-

spruchsvoller, Dienstleistungsberufe nehmen an Bedeutung und Vielfalt zu. Die Veränderungen in der Arbeitswelt bringen für die Beschäftigten neue Belastungen und Beanspruchungen mit sich. Die Verhütung arbeitsbedingter Erkrankungen, der Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Menschen und die Wiedereingliederung erkrankter oder behinderter Beschäftigter in den Arbeitsalltag sind für Politik, Betriebe und Beschäftigte daher von wachsender Bedeutung. Bereits in jungen Jahren, besonders aber im mittleren Lebensalter werden die Grundlagen dafür gelegt, die Arbeitsfähigkeit für eine länger werdende Lebensarbeitszeit zu erhalten. Viele durch individuelles Verhalten, aber auch durch belastende Lebens- und Arbeitsverhältnisse begünstigte Erkrankungen nehmen ihren Anfang in der Mitte des Lebens.

Der Betrieb ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt, um das Gesundheitsbewusstsein von Arbeitgebern und Beschäftigten zu stärken und zu verbreiten. Dies setzt als allererstes voraus, dass Arbeitgeber und Beschäftigte über die Wechselwirkungen zwischen Arbeit und Gesundheit ausreichend informiert sind.

Vorausschauende Unternehmen verfolgen die Förderung der Gesundheit ihrer Beschäftigten bereits heute zunehmend als wesentliches Ziel ihres strategischen Personalmanagements.

Der Bundesregierung kommt es darauf an, Anreize für die Betriebe zu schaffen, auf allen Ebenen des betrieblichen Gesundheitsschutzes eine langfristig angelegte Präventionspolitik in Angriff zu nehmen. Das von der Bundesregierung unterstützte Bündnis der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist ein solches Konzept des betrieblichen Arbeitsschutzes. Es verfolgt das Ziel, Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt so zu stärken, dass den immer noch vorhandenen „klassischen“ wie auch den „neuen“ Gesundheitsgefährdungen wirksam begegnet werden kann. Im Mittelpunkt der GDA stehen insgesamt elf Arbeitsprogramme in den verschiedensten Branchen, die ein besonderes Präventionspotenzial mitbringen.

Aufgrund des zurückgehenden Arbeitskräftepotenzials werden sich Unternehmen künftig stärker der Herausforderung stellen, wie Beschäftigte nach einer längeren Erkrankung als Arbeitskraft erhalten bleiben und in den Betrieb trotz einer veränderten Leistungsfähigkeit wieder eingegliedert werden können. Für die Betroffenen stehen individuelle Chancen auf Teilhabe am Arbeitsleben im Mittelpunkt.

Das hierfür im Neunten Buch Sozialgesetzbuch vorgesehene Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) zielt darauf ab, die Arbeitsunfähigkeit von Arbeitnehmern möglichst zu überwinden, erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen und den Arbeitsplatz der Betroffenen zu erhalten. Die Bundesregierung hat in einer Reihe von Projekten Grundsätze, Arbeitshilfen und Unterstützungsangebote entwickelt, die es vor allem kleinen und mittleren Betrieben ermöglichen sollen, ein Betriebliches Eingliederungsmanagement in ihren Unternehmen zu etablieren. Derzeit wird ein weiteres Modellprojekt des Bildungswerkes des Deutschen Gewerkschaftsbundes gefördert. Hier sollen auf Grundlage eines skandinavischen Modells die Abläufe bei der Einführung und Umsetzung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements strukturiert werden.

3.2.2.2.3 Menschen mit Behinderungen

Eine Arbeitswelt zu entwickeln, in der Menschen mit Behinderungen einen Zugang zum allgemeinen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt haben, ist ein Kernanliegen der Bundesregierung. Arbeit zu haben, bedeutet persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung. Sie ist fundamental für die Selbstverwirklichung der meisten Menschen.

Gerade schwerbehinderte Menschen brauchen mehr Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt: Denn selbst positive Arbeitsmarktentwicklungen erreichen sie oft nicht hinreichend oder häufig zu spät.

Die vorhandenen, allgemeinen und besonderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente und gesetzlichen Förderleistungen bleiben weiter notwendig. Sie sollen offensiv genutzt werden, um Menschen mit Behinderungen eine qualifizierte Beschäftigung zu ermöglichen.

Die Bundesregierung hat deshalb zusätzlich ein neues Programm „Initiative Inklusion“ mit einem Volumen von 100 Millionen Euro (Mittel aus dem Ausgleichsfonds) gestartet, das Teil des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist.

Das Programm setzt folgende Schwerpunkte:

– Berufsorientierung schwerbehinderter Schüler
– Betriebliche Ausbildung schwerbehinderter Jugendlicher in anerkannten Ausbildungsberufen
– Arbeitsplätze für ältere (über 50-jährige) arbeitslose oder arbeitsuchende schwerbehinderte Menschen
– Implementierung von Inklusionskompetenz bei Kammern

Die „Initiative Inklusion“ ist Teil des Konzepts zur Fachkräftesicherung, das die Bundesregierung vorgelegt hat. Denn auch angesichts des sich abzeichnenden Rückgangs des Arbeitskräftepotenzials ist es ein wichtiges Ziel, den Zugang zum allgemeinen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für behinderte und schwerbehinderte Menschen zu verbessern und ihre Potenziale stärker zu nutzen. Mit diesem Ziel unterstützt die Bundesregierung die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch weitere, verschiedene Instrumente und Eingliederungsleistungen.

Menschen mit Behinderungen sollen auf individuellen Wegen ihren Platz in der Arbeitswelt und im Beruf finden. Deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig die besonderen Fähigkeiten eines jeden Einzelnen erkannt und entwickelt werden können. Neben der genannten Förderung von Berufsorientierungsmaßnahmen für Schüler mit Behinderungen und sonderpädagogischem Förderbedarf geht es dabei auch um das bereits 2009 eingeführte Instrument „Unterstützte Beschäftigung“: Menschen, die

aufgrund ihrer Behinderungen zunächst keine Ausbildung absolvieren können, gleichzeitig aber für eine Werkstatt für behinderte Menschen überqualifiziert sind, werden damit Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet. Nach dem Prinzip „erst platzieren, dann qualifizieren“ wird für diese Menschen eine einfache Tätigkeit in einem Unternehmen gesucht. Dort werden sie eingearbeitet und so lange betreut, wie es erforderlich ist. Ziel ist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

3.2.2.3 Weitere Schritte zur Sicherung der Arbeitskräftebasis

Um die Herausforderung eines drohenden Fachkräftemangels erfolgreich bewältigen zu können, sind die Unterstützung und das Zusammenwirken von Politik und Sozialpartnern erforderlich. Aus diesem Grund stehen die Bundesregierung und die Sozialpartner im Rahmen gemeinsamer Arbeitsgruppen oder Treffen (zum Beispiel Meseberg-Gespräche) im Dialog.

Parallel hierzu hat die Bundesregierung ein abgestimmtes Konzept zur Fachkräftesicherung erarbeitet, das vom Bundeskabinett am 22. Juni 2011 beschlossen worden ist[129].

Ziel der im Jahr 2010 von der Bundesregierung initiierten Arbeitskräfteallianz ist es, regionale Kooperationsstrukturen auf- oder auszubauen und zu unterstützen, die sich im Bereich Fachkräftesicherung engagieren. Denn in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung fallen Fachkräfteengpässe regional sehr unterschiedlich aus. Zugleich ist das Wissen vor Ort über möglichen Handlungsbedarf und notwendige Maßnahmen am größten. Um dieses Ziel erreichen zu können, hat die Bundesregierung auf Bundesebene eine strategische Partnerschaft mit den wirtschafts- und arbeitsmarktnahen sowie regional verankerten Institutionen wie Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesagentur für Arbeit sowie Deutsche Rentenversicherung aufgebaut. Aufgabe der Partner wird es sein, Strategien und konkrete Maßnahmenvorschläge zur Fachkräftesicherung auf regionaler Ebene zu entwickeln und deren Umsetzung zu begleiten.

Auf regionaler Ebene gibt es bereits eine Vielzahl lokaler Akteure, Initiativen und Projekte, die vielfältige Aktivitäten im Bereich Fachkräftesicherung ausüben. Diese sollen im Rahmen der Arbeitskräfteallianz unterstützt und öffentlich bekannt gemacht werden. Darüber hinaus soll die Bildung neuer regionaler Netzwerke initiiert werden. Für Engagierte und Interessierte auf regionaler Ebene wurde im März 2011 ein Innovationsbüro „Fachkräfte für die Region“ eingerichtet, das diese vor Ort tatkräftig unterstützen sowie Wissen bündeln und bereitstellen wird.

Derzeit kann der Bedarf an Arbeitskräften differenziert nach Qualifikationen, Branchen und Regionen in Deutschland nicht genau abgebildet werden. Die diesbezüglich aktuell vorliegenden Projektionen und Einschätzungen variieren zudem mitunter sehr stark.

Die Bundesregierung entwickelt deshalb mit wissenschaftlicher Unterstützung ein eigenes Instrumentarium – einen sogenannten Jobmonitor – zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationen, Branchen und Regionen. Dieser Jobmonitor wird eine solide Datenbasis über das aktuelle und künftige Arbeitskräfteangebot und die -nachfrage bilden, auf deren Grundlage zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitskräftebasis abgeleitet werden können. Erste Ergebnisse zum aktuellen Arbeitskräftebedarf werden in einem Trendreport Arbeitskräftesicherung im 3. Quartal 2011 veröffentlicht. In einem weiteren Trendreport werden im 1. Quartal 2013 darüber hinaus auch Daten zur zukünftigen Entwicklung aufgezeigt.

3.3 Bildung

Die Bundesregierung versteht Bildung als ein System, das fast alle Lebensphasen und Bereiche der individuellen und gemeinschaftlichen Entfaltung der Menschen beeinflusst. Bildung verändert die Menschen, und gebildete Menschen verändern ihr Lebensumfeld und die Entwicklung der Gesellschaft.

Für Deutschland als ein rohstoffarmes Land ist Bildung zugleich die entscheidende Quelle für Wachstum und Wohlstand. Wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ feststellt, können von einer Verbesserung des Bildungsniveaus der Bevölkerung bedeutende Wachstumseffekte ausgehen. So führt ein höheres Bildungsniveau zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und zu einer höheren Erwerbsquote und hat damit positive Effekte auf das Produktionspotenzial.[130]

Bildung ist neben Kreativität die entscheidende Grundlage für technologische Entwicklungen und Innovationen. Die Verbesserung des Bildungsniveaus ist daher für die heranwachsenden Generationen unter diesem Aspekt von entscheidender Bedeutung, damit auch in Zukunft der technologische Fortschritt der Motor für das wirtschaftliche Wachstum sein kann. Für die älter werdende und ältere Bevölkerung ist Bildung wichtig, um das immer schneller wachsende Volumen an Wissensbeständen nicht nur zu sichern, sondern zugänglich und nutzbar zu machen. Nur so kann es gelingen, dass sich ältere Menschen in den immer kürzer werdenden Zyklen technischer Innovationen zurechtfinden. Im Vorteil ist der, der bereits gewohnt ist, dauerhaft dazuzulernen und die erworbene Bildung stetig zu erweitern. Der Ansatz des lebenslangen

[129] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, abrufbar unter http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/fachkraefte-gewinnen-wohlstand-sichern.html (Stand 15. August 2011).

[130] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“, Mai 2011, Ziffer 243.

Lernens bestimmt daher die Bemühungen der Bundesregierung gerade auch im Kontext des demografischen Wandels. In allen Bereichen schöpft der Bund den Handlungsrahmen aus, der durch die Regelungen der Föderalismusreform von 2006 gegeben ist. Wesentliche Zuständigkeiten im Bildungsbereich liegen bei den Ländern. Um ihre Maßnahmen abzustimmen, haben Bund und Länder auf dem Bildungsgipfel 2008 in Dresden die „Aufstieg durch Bildung – Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ gegründet.

3.3.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Bildungsbereich

Der demografische Wandel wird sich auf das Bildungswesen in Deutschland vielfältig auswirken und viele Entwicklungen im Bildungssystem beschleunigen, worin zugleich Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten liegen. Aufgrund der Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung wird sich die Gesamtzahl der Bildungsteilnehmer verringern. So wird nach Berechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Zahl der Bildungsteilnehmer, die Kindertageseinrichtungen, Schulen, berufsbildende Einrichtungen und Hochschulen besuchen, um 15 Prozent von insgesamt 16,7 Millionen im Jahr 2008 auf voraussichtlich 14,1 Millionen Menschen im Jahr 2025 zurückgehen. Dies ist eine der wesentlichen Prognosen, die der dritte nationale Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ in seinem Kapitel „Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel“ trifft.[131]

Die regionalen Entwicklungen werden dabei unterschiedlich verlaufen: Während in Flächenländern, vor allem in ländlichen Regionen, bis 2025 mit einem deutlichen Rückgang der Bildungsteilnehmer um etwa 17 Prozent zu rechnen ist, wird ihre Anzahl in den Stadtstaaten um 3 Prozent leicht zunehmen.[132]

Auch in den einzelnen Bildungsbereichen zeichnen sich unterschiedliche Entwicklungen ab. In der frühkindlichen Bildung wird die Nachfrage an Plätzen für unter Dreijährige weiter steigen, sodass ein Ausbau des Angebotes trotz sinkender Geburtenzahlen erforderlich ist. Im Schulbereich hingegen wird der demografische Trend zu sinkenden Schülerzahlen führen. Bis 2025 werden die Schülerzahlen von 9 Millionen im Jahr 2008 auf 7,3 Millionen zurückgehen.[133] In den ostdeutschen Ländern sind die Schülerzahlen bereits in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. In der Zukunft werden vor allem die westdeutschen Flächenländer – und hier der ländliche Raum – besonders von Rückgängen betroffen sein. Die westdeutschen Schulen werden im allgemeinbildenden Sekundarbereich II und bei den beruflichen Schulen, die zu einer Hochschulzugangsberechtigung führen, fast ein Viertel der Schüler verlieren.[134] Gleichwohl besteht ein erhöhter Finanzbedarf im Schulwesen durch eingeleitete Strukturänderungen und Qualitätsverbesserungen sowie durch den Erhalt von Schulen im ländlichen Raum. Auch im Hochschulbereich ist aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge, der Aussetzung der Wehrpflicht und einer steigenden Quote von Studienberechtigten unter den Schulabgängern mittelfristig noch mit steigenden Studierendenzahlen zu rechnen. Auf die Berufsbildung und Weiterbildung kommen aufgrund des erhöhten Qualifizierungsbedarfs zur Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs neue Aufgaben zu.

Angesichts der demografischen Entwicklung stellen sich für das Bildungswesen veränderte Anforderungen. So wird es nicht nur notwendig sein, die einzelnen Bildungsbereiche an Geburtenentwicklung und Alterungsprozess anzupassen. Anpassungserfordernisse werden auch bei der Qualität der Bildungsangebote und aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen bei der Ausweitung auf neue Bildungsangebote gesehen. Beispielhaft gilt dies etwa für den Ausbau der Kindertagesbetreuung und frühkindlichen Bildung sowie der Ganztagsschulen, für die Verbesserung des Übergangs in eine berufliche Ausbildung sowie für den Ausbau der betrieblichen Weiterbildung und der Erwachsenenbildung.

3.3.2 Bildungspolitische Ziele und eingeleitete Maßnahmen

Bildung schafft geistige Selbstständigkeit, Urteilsvermögen und Wertebewusstsein. Sie ist die Voraussetzung für die umfassende Teilhabe des Einzelnen in der modernen Wissensgesellschaft. Bildung ist die Grundlage für qualifizierten Nachwuchs und gut ausgebildete Fachkräfte. Bildung ist der Schlüssel, um Produktivität und Innovationskraft angesichts eines sinkenden Arbeitskräftepotenzials zu sichern. Ziel ist es, den Bildungsstand der Bevölkerung weiter zu erhöhen, Bildungsarmut entgegenzuwirken und Bildungsgerechtigkeit herzustellen. Deshalb gilt es, das Bildungssystem weiter zu verbessern und – wo erforderlich – strukturell anzupassen, damit jedem unabhängig von Alter, Geschlecht oder Herkunft Zugang zu Bildungsangeboten ermöglicht wird. Dies erfordert gesamtstaatliche Anstrengungen und eine enge Partnerschaft aller Verantwortlichen.

Eine zentrale Erkenntnis aus dem nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ lautet: Bildungspolitik im demografischen Wandel erfordert mehr und nicht weniger Investitionen in Bildung. Die Projektion zum Arbeitskräftebedarf bis 2025 im Bildungsbericht 2010 zeigt, dass die Nachfrage nach un- und geringqualifizierter Arbeit weiterhin abnehmen, nach mittleren Qualifikationen relativ konstant bleiben oder gering zurückgehen und nach hohen Qualifikationen, die ein Hochschulstudium voraussetzen, zunehmen wird.[135] Um es künftig gar nicht erst zu einem beträchtlichen Anteil gering qualifizierter

[131] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S.

[132] Ebenda.

[133] Ebenda.

[134] Ebenda, S. 173.

[135] Ebenda, S. 160.

Arbeitnehmer kommen zu lassen und – soweit möglich – das Bildungsniveau im niedrigen Qualifikationsbereich zu erhöhen, sind weiter gehende bildungspolitische Anstrengungen notwendig. Trotz einer immer kleiner werdenden nachwachsenden Generation werden damit die Investitionen in die Bildung und in lebenslanges Lernen ansteigen. Denn zum einen werden immer mehr Menschen immer länger lernen, zum anderen erfordert Bildung angesichts der wachsenden Ausdifferenzierung des Wissens in Zukunft wesentlich differenziertere Bildungs- und Lernformen. Die Abstimmung der unterschiedlichen Bildungsbereiche auf einen übergreifenden bildungs-biografischen Ansatz wird neben den Investitionen in neue und differenzierte Bildungsmaßnahmen auch eine strukturelle Weiterentwicklung auf allen Ebenen erfordern. Daher sind die durch den demografisch bedingten Rückgang der Bildungsteilnehmer freiwerdenden Mittel als Gestaltungspotenzial für notwendige Strukturveränderungen und Qualitätsverbesserungen im Bildungswesen zu verwenden.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Ländern vereinbart, dass die öffentliche Hand, die Wirtschaft und Private bis zum Jahr 2015 insgesamt 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Bildung und Forschung aufwenden. Die Bundesregierung leistet ihren Beitrag zur Erreichung dieses Ziels und stellt bis zum Jahr 2013 für Bildung und Forschung zusätzlich insgesamt 12 Milliarden Euro bereit.

Zur Verbesserung des Bildungssystems hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen angestoßen:

3.3.2.1 Frühkindliche Bildung

Für Kinder, die eine Betreuungseinrichtung besuchen, ist dort eine qualitativ hochwertige frühzeitige Förderung wichtig. Ein breites Betreuungsangebot ist aber auch für die Lebensplanungen ihrer Eltern günstig, die durch gute Bedingungen Familie und Beruf besser vereinbaren können.

Bund, Länder und Kommunen haben es sich deshalb zum Ziel gesetzt, die Kinderbetreuung, insbesondere für das frühkindliche Alter der unter Dreijährigen, bedarfsgerecht auszubauen. Ab August 2013 wird jedes Kind ab Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege haben. Neben der Schaffung von Betreuungsplätzen ist dafür auch die zusätzliche Gewinnung und Qualifizierung pädagogischer Fachkräfte erforderlich.

Der Ausbau von Angeboten für Kinder unter drei Jahren spielt jedoch nicht nur unter dem Blickwinkel von Erziehung und Betreuung eine Rolle. Die ersten Lebensjahre eines Kindes sind eine Phase besonderer Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, da in dieser Zeit wichtige Grundlagen für die gesamte spätere Entwicklung gelegt werden. Eltern sind und bleiben hauptverantwortlich für das gelingende Aufwachsen ihrer Kinder. Sie sind deshalb in erster Linie gefordert, wenn es um die Förderung ihrer Kinder und um die Vermittlung von Werten und Normen geht. Ergänzend zur elterlichen Verantwortung erfüllen Kindertageseinrichtungen neben der Erziehung und Betreuung auch die Funktion von kindlichen Bildungseinrichtungen. An sie werden deshalb auch höhere Erwartungen in Bezug auf eine stärkere frühkindliche Bildungsförderung gestellt, etwa mit Blick auf die Sprachförderung und auf die wachsende Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund.

Vor diesem Hintergrund geht es beim Ausbau der Kinderbetreuungsangebote nicht nur darum, eine ausreichende Anzahl von Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen, sondern dies auch mit der Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildungsförderung zu verknüpfen.

Mit dem Ziel gleicher Startbedingungen für alle Kinder will die Bundesregierung zur Verbesserung der Sprachförderqualität in Kindertageseinrichtungen von Anbeginn beitragen und hat dazu im März 2011 die „Offensive Frühe Chancen: Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ gestartet. Bundesweit sollen bis zu 4 000 Kindertageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten oder mit einem hohen Anteil von Kindern mit Sprachförderbedarf zu Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration ausgebaut werden. Von 2011 bis 2014 stehen 400 Millionen Euro für das Programm bereit.

Auch mit der im Jahr 2009 gestarteten „Forschungsinitiative Sprachdiagnostik und Sprachförderung“ (FiSS) im Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung verfolgt die Bundesregierung das Ziel, fundiertes Wissen zu erarbeiten und bereitzustellen, um Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund gemäß ihrem Sprach- und Entwicklungsstand in der Aneignung und Nutzung komplexer sprachlicher Kompetenzen zu unterstützen und zu fördern. Das beinhaltet auch, Kindern und Jugendlichen mit fortgeschrittenem Sprachstand Wege für einen Ausbau ihrer sprachlichen Kompetenzen zu eröffnen. Aktuell werden im Rahmen der Forschungsinitiative FiSS insgesamt 22 Vorhaben mit rund 5,8 Millionen Euro gefördert. Sprachdiagnostik und Sprachförderung werden darüber hinaus künftig durch ein Forschungsprogramm unterstützt, das insbesondere die Wirksamkeit der Sprachstandsfeststellung und der darauf aufbauenden Sprachförderung untersuchen sowie Ansätze für die Weiterentwicklung der entsprechenden Instrumente bieten soll.

Um das pädagogische Fachpersonal in der frühkindlichen Bildung weiterzuqualifizieren, haben Bund, Länder und Kommunen darüber hinaus eine Reihe von Initiativen und Maßnahmen gestartet, die der Bund teilweise auch mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt:

Zur Verknüpfung von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung und zur Steigerung der Qualität hat die Bundesregierung gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung die Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) initiiert. Hierfür stellt der Bund in einer ersten Förderphase rund 5 Millionen Euro einschließlich ESF-Mitteln innerhalb von drei Jahren zur Verfügung. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung auch die Medienqualifizierung für Erzieher mit 8,6 Millionen

Euro einschließlich ESF-Mitteln. Mit der vom Bund unterstützten Stiftung „Haus der kleinen Forscher“ werden Erzieher im Umgang mit MINT-Fragestellungen qualifiziert. Ziel ist es, in den nächsten Jahren mindestens 80 Prozent aller Kindertageseinrichtungen deutschlandweit zu erreichen und gleichzeitig auch Angebote für sechs- bis zehnjährige Kinder und die Erzieher im Ganztagsschul-, Hort- und Freizeitbereich bereitzustellen.

3.3.2.2 Schulische Bildung

Eine gute Schulbildung bildet ebenso wie außerschulische Bildungsangebote und kulturelle Bildung die Grundlage für eine positive Persönlichkeitsentwicklung und spätere berufliche Perspektiven. Sie trägt dazu bei, Bildungsarmut zu begegnen und die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern.

Die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien wie PISA zeigen für die letzten Jahre positive Trends in wichtigen Lernbereichen. Unbefriedigend bleiben die hohe Leistungsstreuung sowie die unverändert bestehende starke Verknüpfung von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund mit dem Bildungserfolg. Zu oft entscheiden Herkunft oder soziale Lage über die Zukunft von Kindern und Jugendlichen (zu den Einzelheiten der Bildungsbeteiligung von jungen Migranten vgl. Teil III, 2.4.1.1).

In der von der Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern vereinbarten Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“ wurde eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen und weiterentwickelt. Sie tragen zur Erreichung von Schulabschlüssen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen, zur Berufsorientierung in den schulischen Lehrplänen und zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in das Berufsleben bei.

Ein Schulabschluss ist für jeden Jugendlichen die Voraussetzung für eine Ausbildung und den späteren Eintritt in den Arbeitsmarkt. Dabei kommt es auf jeden Einzelnen an, gerade wenn aufgrund der demografischen Entwicklung die künftigen Jahrgänge immer kleiner werden. Einen besonderen Schwerpunkt sieht die Bundesregierung deshalb darin, die Quote der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss weiter zu verringern. Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss hat sich zwar von 8,5 Prozent im Jahr 2004 über 7,9 Prozent im Jahr 2006 auf 7,5 Prozent in 2008 verringert.[136] Diese Tendenz setzt sich fort. So beträgt der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss im Jahr 2010 7,0 Prozent.[137] Dennoch bleibt ein relativ hoher Anteil von Schülern, die ohne Abschluss die Schule verlassen. Deshalb sind weitere Anstrengungen notwendig, um das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern zu erreichen, bis 2015 die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss auf 4 Prozent zu reduzieren. Im Nationalen Integrationsplan erklären Bund und Länder darüber hinaus, die Abbrecher- und Wiederholerquoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schüler bis 2012 anzugleichen.

Darüber hinaus können starke Bündnisse in öffentlich-privaten Partnerschaften auf kommunaler Ebene dazu beitragen, dass Mittel, die benachteiligten Kindern den Zugang zu passgenauen Bildungsangeboten ermöglichen, in möglichst effizienter Weise die Adressaten erreichen. Die Bundesregierung strebt deshalb an, solche lokalen Bündnisse zu fördern, die sich um benachteiligte Kinder und Jugendliche kümmern und geeignet sind, Bildungsarmut zu bekämpfen. Die „Allianz für Bildung“, die die Bundesregierung im Februar 2011 ins Leben gerufen hat, führt hierfür staatliche, private und zivilgesellschaftliche Kräfte zusammen.

Um die erfolgreiche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen am Bildungssystem zu fördern, wird die Bundesregierung auch ihre Forschungsanstrengungen intensivieren. Dazu dient unter anderem der 2010 ausgeschriebene Forschungsschwerpunkt „Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“. Ziel des interdisziplinären Forschungsprogramms ist es, Erscheinungsformen und Ursachen ungleicher Bildungsteilhabe sowie die Wirkungsweise von Maßnahmen und Programmen zur Verringerung von Bildungsungleichheit und von „Risikogruppen“ im Bildungssystem zu untersuchen.

Die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagsschulen unterstützt die Bundesregierung durch das Programm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ sowie durch begleitende Forschung, insbesondere die bundesweite „Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen – StEG“. Darüber hinaus werden Reformmaßnahmen der Länder zur Verbesserung der Unterrichts- und Schulqualität durch zielgerichtete Forschung flankiert.

3.3.2.3 Berufliche Ausbildung

Die Anzahl der Jugendlichen, die unmittelbar nach der Schule einen Ausbildungsplatz im dualen System, das heißt einer parallelen Ausbildung in Betrieb und Berufsschule, suchen, wird zwischen 2009 und 2025 um voraussichtlich rund 200 000 deutlich zurückgehen. Dabei werden die Schulabsolventenjahrgänge im typischen Übergangsalter (16 bis 19 Jahre) betrachtet. Im Vergleich zur heutigen Situation ist in den kommenden Jahren daher mit einer erhöhten Konkurrenz der Ausbildungseinrichtungen auf allen Ebenen um Jugendliche und mit Rekrutierungsproblemen innerhalb des dualen Systems zu rechnen.[138] Größere Probleme bei der Gewinnung von Ausbildungsnachwuchs gibt es etwa bei den Gesundheits- und Sozialberufen.[139]

Der demografisch bedingte Rückgang an Ausbildungsbewerbern, der in Ostdeutschland bereits stark spürbar und in Westdeutschland zu erwarten ist, setzt Anpassungen auch

[136] Ebenda,S. 90.
[137] Statistisches Bundesamt 2011: Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2009/2010, Fachserie 11 Reihe 1.
[138] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S. 177.
[139] Ebenda, S. 178

des dualen Systems voraus, um einen Fachkräftemangel zu vermeiden. Ziel ist es, die Ausbildungsbeteiligungsquote insgesamt sowie insbesondere von Jugendlichen ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss und von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Der Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs vom Oktober 2010 nimmt dieses Ziel verstärkt in den Blick. Bundesregierung, Wirtschaftsverbände und Kultusminister der Länder verpflichten sich darin, auch weiterhin allen ausbildungsreifen und ausbildungswilligen Jugendlichen eine Ausbildung anzubieten. Gleichzeitig setzt der Ausbildungspakt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung neue Schwerpunkte. Um möglichst viele Potenziale zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses zu erschließen, sollen leistungsschwächere Jugendliche aus dem Kreis der Altbewerber und Migranten sowie sozial benachteiligte und lernbeeinträchtigte junge Menschen gezielt unterstützt werden. Zugleich soll ihnen der Einstieg in eine Ausbildung erleichtert werden.

Zur bundesweiten Verzahnung von Schule, Übergangsbereich und dualer Ausbildung hat die Bundesregierung in enger Abstimmung mit den Ländern im November 2010 die Initiative „Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ gestartet. Bewährte Programme und Aktivitäten werden in dieser Initiative verbunden. Zielsetzung ist es, Schulabbrüche zu verhindern, Warteschleifen im Übergangsbereich zu vermeiden und Schülern den Übergang in die Ausbildung zu erleichtern. Eine präventive Förderung und eine Berufsorientierung, die bereits in der Schulzeit ansetzen, stehen deshalb im Mittelpunkt. Dazu werden drei miteinander verzahnte Förderinstrumente – Potenzialanalysen ab der 7. Klasse, Berufseinstiegsbegleiter zur kontinuierlichen mehrjährigen individuellen Begleitung und Betreuung förderungsbedürftiger Schüler und praxisorientierte Berufsorientierungsmaßnahmen ab der 8. Klasse – eingesetzt. Wesentliche Bestandteile der Initiative sind dabei das Sonderprogramm „Berufseinstiegsbegleitung Bildungsketten“ und das Berufsorientierungsprogramm (BOP). Bis 2014 investiert die Bundesregierung rund 362 Millionen Euro in diese Initiative.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung das ESF-Bundesprogramm „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“, mit dem bisher bereits rund 25 000 Ausbildungsplätze vermittelt wurden, um weitere zwei Jahre bis 2012 verlängert. Hierfür stehen einschließlich eines Eigenanteils der Kammern rund 16 Millionen Euro bereit.

Um die Durchlässigkeit innerhalb der beruflichen Bildung zu erhöhen, fördert die Bundesregierung die Entwicklung eines Leistungspunktesystems in der beruflichen Bildung (DECVET) sowie – zur Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschulbereich – die Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge (ANKOM). Durch die in diesen Initiativen verfolgte Entwicklung von Verfahren zur Erfassung und Anrechnung von Lernergebnissen und Kompetenzen soll ein Beitrag zur Schaffung flexiblerer Zu- und Übergänge innerhalb und zwischen den Bildungsbereichen, auch zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, geleistet werden.

3.3.2.4 Hochschulbildung

Eine steigende Bildungsbeteiligung und die noch bevorstehenden doppelten Abiturjahrgänge führen derzeit zu steigenden Studienanfängerzahlen. Die Zahl der Studierenden wird noch bis nach 2020 auf hohem Niveau liegen und erst danach vermutlich leicht sinken.[140] Bis 2025 sind deshalb hohe Auslastungen der Hochschulen zu erwarten. Nur in den ostdeutschen Flächenländern wird wegen der geringen Geburtenraten die Studiennachfrage sinken.[141]

Darüber hinaus werden Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt gegenwärtig und in den kommenden Jahren verstärkt und dringend gebraucht. Aufgabe der Länder ist es, die entsprechenden Kapazitäten an den Hochschulen zu schaffen. Dabei unterstützt der Bund im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten die Länder finanziell.

Um die Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu sichern und die Kapazitäten der Hochschulen für eine erhöhte Zahl von Studienanfängern zu erweitern, hat der Bund mit den Ländern im Juni 2009 eine Fortsetzung des Hochschulpakts 2020 für mehr Studienplätze beschlossen. In den Jahren 2011 bis 2015 sollen rund 275 000 zusätzliche Studienmöglichkeiten entstehen. Aufgrund des Aussetzens von Wehr- und Zivildienst zum 1. Juli 2011 wird mit 45 000 bis 59.500 weiteren Studienanfängern bis zum Jahr 2015 gerechnet. Bund und Länder haben daher ihre Finanzierungszusage entsprechend für rund 320 000 bis 335 000 zusätzliche Studienmöglichkeiten angehoben. Insgesamt stellt der Bund für den Hochschulpakt in den Jahren 2011 bis 2015 4,7 bis 4,9 Milliarden Euro zur Verfügung. Die Länder stellen die Gesamtfinanzierung des Ausbaus sicher. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die neuen Länder mit einer Marketingkampagne dabei, Studieninteressierte über die guten Studienbedingungen an ostdeutschen Hochschulen zu informieren.

Zugleich gilt es, die Qualität der Lehre und die Studienbedingungen weiter zu verbessern, damit mehr junge Menschen ihr Studium erfolgreich zum Abschluss bringen. Deshalb haben Bund und Länder den Hochschulpakt um den Qualitätspakt Lehre als dritte Säule erweitert. Damit werden in der Breite der Hochschullandschaft Maßnahmen zur Personalgewinnung, -qualifizierung und zur Weiterentwicklung der Lehrqualität gefördert. Die Bundesregierung wird für den Qualitätspakt Lehre bis 2020 rund 2 Milliarden Euro zur Verfügung stellen.

Vor dem Hintergrund der globalen Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft wird es immer wichtiger, dass Hochschulabsolventen internationale Erfahrungen sammeln. Der Bund wird deshalb die Förderung für die internationale Mobilität von Studierenden in den Programmen des Deutschen Akademischen Austausch Dienstes (DAAD)

[140] Ebenda, S. 180
[141] Ebenda, S. 182.

verstärken. Hierzu zählen ein Pilotprogramm für vierjährige Bachelorstudiengänge mit einem integrierten Auslandsaufenthalt (Bachelor Plus-Programm), der Ausbau von Doppeldiplom-Programmen sowie die Verstärkung von Mobilitäts- und Austauschprogrammen.

Um den künftigen Bedarf an Hochschulabsolventen decken zu können, ist die Förderung der Studierneigung durch Stipendien oder BAföG ein effektives Mittel. Die Förderung der Studierenden durch Stipendien soll deshalb verstärkt werden. Hierzu dient einerseits der Ausbau der Förderung durch die Begabten-förderungswerke, andererseits die Etablierung einer neuen Stipendienkultur durch das Einbeziehen privater Mittel mit dem Deutschlandstipendium. Zur Ausschöpfung aller Bildungsreserven ist zugleich ein ergänzendes flächendeckendes Angebot mit nach individuellen Bedürfnissen nutzbaren attraktiven Kreditfinanzierungsmöglichkeiten unverzichtbar.

3.3.2.5 Berufliche Weiterbildung und lebenslanges Lernen

Die hohe Wissensdynamik und ein demografisch bedingter Arbeitskräfterückgang machen es immer mehr erforderlich, Qualifizierungsprozesse in der Erwerbsphase fortzuführen und auszubauen. Das einmal erworbene Wissen reicht für ein ganzes Berufsleben immer seltener aus. Eine ständige Anpassung von Kompetenzen und Qualifikationen ist notwendig. Hierzu sind gezielte Anstrengungen für die „Bildung in der zweiten Lebenshälfte“ erforderlich.

Die traditionelle Konzentration der Bildungszeiten auf bestimmte Lebensphasen mit definierten Bildungszielen wird durch das Modell des lebenslangen Lernens abgelöst. „Lernen im Lebenslauf“ konzentriert sich auf die Verstärkung der beruflichen Weiterbildung und nimmt zugleich die gesamte Bildungsbiografie in den Blick. Nur wer von früher Kindheit an Lernen als selbstverständlichen Bestandteil des Lebens erfahren hat, ist auch in späterem Alter in der Lage und vor allem bereit, sich neuen Situationen und Herausforderungen an die eigenen Kenntnisse zu stellen. Der Ansatz des lebenslangen Lernens geht von einem integralen Bildungsverständnis aus, das die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Lebensphasen berücksichtigt. Entsprechend zielt seine Umsetzung auf eine möglichst umfassende und zugleich flexible Gestaltung individueller Bildungsbiografien und bezieht hierfür Persönlichkeitsbildung, Eltern- und Familienbildung, kulturelle Bildung, Bildungsberatung, Übergangsmanagement, Weiterbildung und Strukturentwicklung im Bildungssystem sowie Qualifizierung für Ehrenamt und freiwilliges Engagement in der Zivilgesellschaft von Anfang an mit ein.

Besondere Bedeutung erlangt dieser Ansatz auch für die berufliche Weiterbildung und damit für eine demografiefeste Personalentwicklung. Denn das Wissen um die Notwendigkeit lebenslangen Lernens ist eine Voraussetzung, um das individuelle Bildungspotenzial auszuschöpfen und die Qualifikationen möglichst lange für das Beschäftigungssystem nutzen zu können. Es ist daher notwendig, dass berufliche Weiterbildungsangebote für Frauen und Männer aller Alters- und Qualifikationsgruppen ausgebaut und mit Blick auf die unterschiedlichen Lebens- und Bildungssituationen weiterentwickelt werden.

Derzeit bewegt sich die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt auf einem verbesserungsfähigen Niveau. Vor allem Frauen, ältere Erwerbstätige, Personen mit niedrigem Bildungsstand oder Migrationshintergrund sind in der Weiterbildung bisher unterrepräsentiert.[142] Durch eine Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung und mehr passende Weiterbildungsangebote kann die Beschäftigungsfähigkeit erhalten werden, und neue Qualifikationspotenziale können erschlossen werden.

Zielsetzung von Bund und Ländern ist es, gemeinsam mit den Sozialpartnern bis zum Jahr 2015 die Beteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an organisierter Weiterbildung von 43 Prozent auf 50 Prozent zu steigern.

So wurde die arbeitsmarktpolitische Weiterbildungsförderung in den letzten Jahren nochmals ausgeweitet. Im Jahr 2010 wurden hierfür insgesamt rund 3 Milliarden Euro ausgegeben, mit denen die berufliche Weiterbildung von rund 500 000 arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmern gefördert wurde.

Einen Anreiz zur Weiterbildungsteilnahme schafft zudem die Bildungsprämie, durch die Erwerbstätige mit niedrigem und mittlerem Einkommen Prämiengutscheine für Gebühren von Kursen und Prüfungen der beruflichen Weiterbildung erhalten können. Bisher haben über 100 000 Menschen von der Bildungsprämie profitiert. Für die Prämiengutscheine ist ein Fördervolumen von 45 Millionen Euro für die Zeit von 2009 bis zunächst 2011 vorgesehen.

Das seit 1996 bestehende und gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), das sogenannte „Meister-BAföG“, unterstützt mit finanziellen Mitteln die berufliche Aufstiegsfortbildung von Handwerkern und anderen Fachkräften und erleichtert Existenzgründungen. Das Gesetz ist ein umfassendes Förderinstrument für die berufliche Fortbildung in allen Berufsbereichen und ein Kernelement der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung. Vorausgesetzt wird der Abschluss einer Erstausbildung oder ein vergleichbarer Berufsabschluss nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung. Das „Meister-BAföG“ unterstützt die Erweiterung und den Ausbau beruflicher Qualifizierung und stärkt damit die Fortbildungsmotivation des Fachkräftenachwuchses. Es leistet insoweit einen Beitrag zur Sicherung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften und trägt damit auch zur Sicherung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland bei. Die gesetzlichen Leistungen sind in den Jahren 2009 und 2010 nochmals deutlich verbessert worden.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung mit den Weiterbildungsstipendien des Programms „Begabtenförderung berufliche Bildung“ die berufsbegleitende Weiterbildung von leistungsstarken jungen Berufseinsteigern.

---

[142] Ebenda, S. 139 f.

Die Bundesregierung prüft zurzeit die Ausgestaltung und Initiierung einer Weiterbildungsinitiative. Sie zielt neben der Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitnehmern und der Optimierung betreffender Förderangebote der Bundesregierung auf die Verbesserung der Transparenz und Qualität des Weiterbildungsangebotes und die bessere Verzahnung von Aus- und Fortbildung durch Zusatzqualifikationen. Außerdem ist eine Exzellenzkampagne zur Gewinnung begabter junger Menschen für die berufliche Aus- und Weiterbildung geplant.

Zentraler Bestandteil der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung ist das Programm „Lernen vor Ort“, mit dem die Bundesregierung den Ansatz des „Lernens im Lebenslauf“ unterstützt. Das Programm, für das Bund und Europäischer Sozialfonds insgesamt 60 Millionen Euro zur Verfügung stellen, wird gemeinsam mit rund 140 Stiftungen umgesetzt. Es zielt auf die Etablierung eines übergreifenden Bildungsmanagements auf kommunaler Ebene und nimmt dementsprechend alle Bildungsphasen von der frühen Kindheit bis ins Alter in den Blick. Dabei liegt der Fokus nicht auf Einzelmaßnahmen zur Förderung bestimmter Bildungsphasen, sondern auf einer strukturellen Verbesserung des Gesamtsystems, die es den Menschen ermöglichen soll, ihre individuellen Bildungsverläufe erfolgreicher zu gestalten und unabhängig von Herkunft, Ausgangssituation und sonstigen Rahmenbedingungen konsistente Bildungsbiografien zu entwickeln. Bildung geschieht auf kommunaler Ebene, und gute Bildung wirkt sich hier aus: in verbesserter Ausbildungs- und Beschäftigungssituation, aber auch in effizienterer Teilnahme an Weiterbildung und Qualifizierung, in gesteigerter Teilhabe Benachteiligter an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen wie in der Stärkung der demokratischen Kultur und des generationenübergreifenden Zusammenhalts. Frühkindliche Bildung und schulische Phase, Berufsausbildung und Weiterbildung sollen so aufeinander abgestimmt werden, dass jeder Einzelne optimal gefördert, beraten und vermittelt wird und eine schlüssige Verbindung vom Interesse am Lernen in der Kindheit und Jugend bis zur Wahrnehmung von Bildungsangeboten im Alter entsteht. Das Programm „Lernen vor Ort“ trägt dazu bei, den Ansatz des „Lernens im Lebenslauf“ auch in den Steuerungsmechanismen von Bildung zu verankern und damit eine enge Verzahnung von Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu erreichen.

3.4 Forschung

3.4.1 Bedeutung des demografischen Wandels für Forschung und Innovation

Forschung und Innovation dienen dazu, Erkenntnisse zu erweitern und den Lebensstandard und die Lebensqualität der Bürger zu verbessern. Sie stellen zudem einen wichtigen Motor für Wachstum und Wohlstand dar, tragen sie doch entscheidend dazu bei, die Verringerung des Produktions- und Wachstumspotenzials zu kompensieren, die durch den zu erwartenden Rückgang des Arbeitskräftepotenzials verursacht wird.

Für Forschung und Innovation gehen vom demografischen Wandel Chancen und Herausforderungen aus: Zum einen werden durch gezielte Investitionen in Forschung und Innovation entscheidende Weichenstellungen für die Gestaltung der Zukunft von morgen vorgenommen. Zum anderen müssen die Bemühungen um die Heranbildung und die Rekrutierung von qualifizierten Nachwuchskräften für Forschung und Innovation verstärkt sowie die Forschungs- und Innovationsaktivitäten selbst intensiviert und dabei den geänderten Erfordernissen angepasst werden.

Wie der Bedarf an Nachwuchskräften auf den Gebieten Forschung und Innovation gesichert werden kann, ist im vorangegangenen Abschnitt Bildung beschrieben. Im Folgenden werden die Maßnahmen dargestellt, mit denen die Bundesregierung zu der erforderlichen Intensivierung und Anpassung von Forschung und Innovation insbesondere im Kontext des demografischen Wandels beiträgt.

3.4.2 Ziele der Forschungs- und Innovationspolitik und eingeleitete Maßnahmen

Mit Blick auf die Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels verfolgt die Forschungs- und Innovationspolitik der Bundesregierung folgende drei Leitziele:

- die Erhöhung der Investitionen in Forschung und Innovation
- die Entwicklung und Umsetzung einer bedarfsorientierten und abgestimmten nationalen Forschungs- und Innovationsstrategie
- die Vernetzung von Forschung und Innovation auf europäischer und internationaler Ebene

3.4.2.1 Erhöhung der Investitionen in Forschung und Innovation

Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, für die zentralen Zukunftsbereiche Bildung und Forschung in den Jahren 2010 bis 2013 zusätzlich 12 Milliarden Euro zu investieren. An diesem Ziel hält die Bundesregierung trotz der erforderlichen Haushaltskonsolidierung fest. Mit dieser zusätzlichen Summe wird ein wesentlicher Schritt getan, um bis 2020 zusammen mit den Ländern und der Wirtschaft 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Innovation zu investieren. Dieses Ziel haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Beginn des neuen Jahrtausends im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ beschlossen und 2010 in der „Europa 2020“-Strategie nochmals bestätigt. Im Jahr 2009 betrug die Quote der Gesamtausgaben für Forschung und Innovation in Deutschland 2,8 Prozent.

Die Mittel zur Forschungsförderung werden in großem Umfang in der von der Bundesregierung beschlossenen Hightech-Strategie eingesetzt.

3.4.2.2 Nationale Forschungs- und Innovationsstrategie – Hightech-Strategie 2020

Die Bundesregierung hat im August 2006 erstmals eine umfassende nationale Forschungs- und Innovationsstrategie vorgelegt. In dieser „Hightech-Strategie“ wurden für die unterschiedlichen Forschungs- und Innovationsfelder Ziele formuliert, Prioritäten gesetzt und neue Instrumente eingeführt. Zudem stand eine integrative Perspektive im Mittelpunkt: Neben den Förderaspekten werden auch die Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation und deren Verbesserung in den Blick genommen.

Im Juli 2010 hat die Bundesregierung die Fortführung und Weiterentwicklung der Hightech-Strategie beschlossen. Mit der neuen Hightech-Strategie 2020 (HTS 2020) wird die Kontinuität des Gesamtansatzes bewahrt, zugleich aber werden folgende neue Akzente gesetzt:

Die Forschungs- und Innovationspolitik wird in Zukunft stärker an den großen globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen ausgerichtet. Diese bestehen besonders auf den Feldern Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation.

Die Förderung wichtiger Schlüsseltechnologien und die Verbesserung innovationspolitischer Rahmenbedingungen werden auf die Felder fokussiert, die sich aus den von der HTS 2020 adressierten globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen ergeben. Der demografische Wandel stellt eine dieser Herausforderungen dar. Durch ihn wird sich der Innovationsbedarf vor allem auf den Feldern Gesundheit und Pflege sowie Mobilität und Kommunikation verstärken. Gleiches gilt auch in den Bereichen Arbeit und Wohnen.

Mit der HTS 2020 werden ausgewählte Zukunftsprojekte ins Zentrum künftiger Forschungs- und Innovationspolitik gerückt, um dadurch konkrete wissenschaftliche und technologische Entwicklungen über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren zu verfolgen.

Ziel ist es, Deutschland zum Vorreiter bei der Entwicklung zukunftsfähiger Lösungen zu machen und in Deutschland ansässige Unternehmen als Leitanbieter für diese Lösungen zu etablieren.

Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen der Forschungs- und Innovationspolitik im Kontext des demografischen Wandels auf den Weg gebracht.

Den Herausforderungen, die für die Gesundheitsversorgung und das Gesundheitssystem aus dem demografischen Wandel heraus entstehen, kommt eine hervorgehobene Bedeutung zu. Die Bundesregierung sieht hierin deshalb einen Forschungsschwerpunkt.

Mit dem im Dezember 2010 verabschiedeten Rahmenprogramm Gesundheitsforschung fördert die Bundesregierung unter anderem die lebenswissenschaftliche Grundlagenforschung zur Aufklärung der Mechanismen von Altern und Krankheitsentstehung, die Entwicklung von Innovationen zur Verbesserung der Diagnostik, Therapie und Prävention von alterstypischen Erkrankungen und von Multimorbidität, die Versorgungsforschung sowie die angewandte Pflegeforschung.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung Forschungs- und Innovationsmaßnahmen zur Entwicklung von technischen Assistenzsystemen. Diese leisten Unterstützung bei alterstypischen gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie bei der Versorgung von Pflegebedürftigen und der Entlastung von professionell Pflegenden und pflegenden Angehörigen.

Im Hinblick auf die zunehmende Anzahl älterer Patienten – insbesondere auch in strukturschwachen Regionen – setzt sich die Bundesregierung für die Entwicklung telemedizinischer Systeme und Konzepte ein, die eine medizinische Nachsorge und Überwachung im eigenen häuslichen Umfeld und eine schnellere Intervention im Notfall ermöglichen.

Die hier beispielhaft genannten Maßnahmen werden im Rahmen der HTS 2020 im Zukunftsprojekt „Auch im Alter ein selbstbestimmtes Leben führen“ gebündelt und ausgebaut.

Mobilität und Kommunikation bleiben auch im Alter wichtig. Deshalb fördert die Bundesregierung die Entwicklung von kostengünstigen Lösungen zur barrierearmen Gestaltung von Lebensräumen sowie von städtischen und regionalen Infrastrukturen.

Die Bundesregierung unterstützt überdies die Entwicklung von Fahrerassistenzsystemen für den Individualverkehr, die sich auch an den Bedürfnissen älterer Menschen orientieren, sowie von technischen Systemen und Dienstleistungen, die älteren Menschen eine unkomplizierte Nutzung auch von öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglichen. Ziel ist es, möglichst nahtlose Mobilitätsketten herzustellen, die es älteren Menschen erlauben, sicher und komfortabel unterwegs zu sein.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für die Entwicklung altersgerechter Informations- und Kommunikationstechnologien ein. Bei der Förderung von altersgerechten Mobilitäts- und Kommunikationslösungen wird ein besonderes Augenmerk auf ländliche und strukturschwache Regionen gelegt.

Auch diese Förderaktivitäten werden im Zukunftsprojekt „Auch im Alter ein selbstbestimmtes Leben führen“ fortgesetzt und verstärkt.

Mit Hilfe von Forschung und Innovation ist es möglich, die wertvollen Erwerbs- und Produktionspotenziale älterer Menschen besser zu erschließen und zu verhindern, dass diese Potenziale verloren gehen.

Um die Chancen aufzugreifen, die der demografische Wandel für die Arbeitswelt bedeutet, fördert die Bundesregierung die Entwicklung von Konzepten für eine demografieorientierte Personalpolitik, damit das Wissen, die Erfahrungen und die Kompetenzen älterer Arbeitnehmer stärker zur Geltung kommen. Ebenso unterstützt die Bundesregierung die Entwicklung von Konzepten für Personalstrukturen und für eine betriebliche Organisation, die – etwa mit neuen Formen des Kompetenzerwerbs oder

neuen Lebenszeit- und Beschäftigungsmodellen – aufzeigen, wie die Innovationsfähigkeit von Unternehmen im demografischen Wandel und womöglich durch den demografischen Wandel gesteigert werden kann.

Damit ältere Menschen so lange wie möglich selbstständig und unabhängig in der ihnen vertrauten Umgebung leben können, setzt sich die Bundesregierung für die Optimierung von Konzepten für ein barrierefreies/-reduziertes Wohnen ein. Zudem fördert sie altersgerechte Lösungen, Produkte und Dienstleistungen, die neue Technologien und das soziale Umfeld miteinander verbinden und für eine Anbindung an wichtige Servicestrukturen sorgen, wie etwa den Zugang zu Information, zu haushaltsnahen Diensten, zu Gesundheitsserviceleistungen, zu ambulanter Versorgung oder zu Sicherheits- und Kommunikationsdiensten.

Im Zukunftsprojekt „Auch im Alter ein selbstbestimmtes Leben führen“ werden auch diese Aspekte aufgegriffen und weiterentwickelt.

3.4.2.3 Europäische und internationale Vernetzung

Um Synergien zu schaffen und weitere Märkte zu erschließen, beteiligt sich die Bundesregierung aktiv daran, Forschung und Innovation im Kontext des demografischen Wandels auf europäischer und internationaler Ebene zu vernetzen. Dabei sind die Orientierung an Effizienz- und Synergiekriterien bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser europäischen Konzepte und Instrumente, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und ein klarer europäischer Mehrwert unabdingbar.

Deutschland beteiligt sich an der Europäischen Innovationspartnerschaft für ein „Aktives und Gesundes Altern“ und bringt sich maßgeblich in die einschlägigen europäischen Initiativen zur gemeinsamen Planung von Forschungs- und Innovationsprogrammen sowie zu gemeinsamen Förderprogrammen im Bereich des demografischen Wandels ein.

Die Bundesregierung hat die Federführung in der von ihr initiierten Gemeinsamen Programmplanungsinitiative „Mehr Jahre, Besseres Leben – Die Herausforderungen und Potenziale des demografischen Wandels“ übernommen (Joint Programming Initiative „More Years, Better Lives – The Potential and Challenges of Demographic Change“). Diese Initiative hat das Ziel, die nationalen Forschungsaktivitäten der europäischen Staaten zum demografischen Wandel zu koordinieren und damit effektiver und effizienter zu gestalten. Im Zentrum stehen dabei fünf Forschungsgebiete, die von zentraler Bedeutung für die Gestaltung des demografischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten sind: Gesundheit und individuelle Leistungsfähigkeit, Sozial- und Wohlfahrtssysteme, Arbeit und Produktivität, Erziehung und Bildung sowie Wohnungs-/Hausbau, Stadt-Land-Entwicklungen und Mobilität.

Darüber hinaus beteiligt sich Deutschland an der Gemeinsamen Programmplanungsinitiative zu vorwiegend im Alter auftretenden neurodegenerativen Erkrankungen (Joint Programming Initiative „Neurodegenerative Diseases“) sowie an der Konzeption und Umsetzung von gemeinsamen europaweiten Förderprogrammen zu altersgerechten Assistenzsystemen für ein gesundes und unabhängiges Leben („Ambient Assisted Living Joint Programme“).

3.5 Schlussfolgerungen

Der demografische Wandel führt gemeinsam mit dem Strukturwandel in der Wirtschaft zu wesentlichen Herausforderungen für das wirtschaftliche Wachstum. Um wachstumshemmende Einflüsse des demografischen Wandels angesichts einer zurückgehenden und älter werdenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu begrenzen, müssen die Weichen rechtzeitig hin zu einer effektiveren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials, einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität, einem höheren Kapitaleinsatz und der Stärkung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen gestellt werden.

In einem marktwirtschaftlichen System leistet dies in erster Linie der Wettbewerb, indem er für einen effizienten Kapitaleinsatz, für Innovationen und Produktivitätsfortschritt sorgt. Die Politik kann und muss hierzu durch Anreize und günstige Rahmenbedingungen jedoch ebenfalls Beiträge leisten.

Bisher nicht ausreichend genutzte Arbeitskräftepotenziale lassen sich vor allem bei den Personengruppen mobilisieren, deren Erwerbsbeteiligung bislang nicht voll ausgeschöpft ist. Das betrifft vor allem Frauen und ältere Arbeitnehmer, aber auch diejenigen, bei denen eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt noch nicht gelungen ist. Zusätzliche Anstrengungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und bei der Arbeitsmarktintegration sind dafür genauso unabdingbar wie alters- sowie alternsgerechte Arbeitsbedingungen. Hierzu gehört ein gesellschaftlicher Mentalitätswechsel auf die Sicht des Alterns und des Alters. Zur Sicherung der Arbeitskräftebasis ist es zudem notwendig, Ungleichgewichten zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage entgegenzuwirken und damit einem drohenden Fachkräftemangel vorzubeugen.

Bildung in allen Lebensphasen ist das Fundament für Produktivität, Innovationskraft und eine wachsende Wirtschaft wie auch für den Erhalt des sozialen Friedens, der Gerechtigkeit zwischen den Generationen und der individuellen Zufriedenheit. Mit der frühkindlichen Bildung wird die Basis für alle weiteren Bildungsschritte gelegt. Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung entscheiden über die künftige Erwerbsbiografie, die berufliche Weiterbildung über Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit. Bildung im Alter ist schließlich Grundlage für die aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben. Investitionen in Bildung, wie sie die Bundesregierung maßgeblich unterstützt, sind deshalb Investitionen in die Zukunft, deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung kaum überschätzt werden kann. Damit die Menschen in allen Lebens- und Bildungssituationen durch entsprechende Bildungsmaßnahmen unterstützt werden können, werden Ressourcen für Bildung auf dem gegenwärtigen Niveau zu erhalten, für einzelne neue Aufgaben sogar noch zu erhöhen sein.

Für die Forschungs- und Innovationspolitik bringt der demografische Wandel Chancen wie Herausforderungen mit sich. Die Entwicklung und Umsetzung von Innovationen erfordert gut qualifizierte, Innovationen zugewandte Arbeitnehmer, Unternehmer und Wissenschaftler. Die für die Heranbildung und Rekrutierung von Nachwuchskräften für Forschung und Innovation notwendigen Rahmenbedingungen sind deshalb zu verbessern und auszubauen. Zugleich bieten gezielte Forschungs- und Innovationsaktivitäten die Chance, wettbewerbsfähige Konzepte, Produkte und Dienstleistungen für den demografischen Wandel zu entwickeln, so Leitmärkte zu schaffen und in Deutschland ansässige Unternehmen als Leitanbieter zu etablieren.

4. Alterssicherung

4.1 Bedeutung der demografischen Entwicklung für das System der Alterssicherung

Das System der Alterssicherung in Deutschland ruht auf drei Säulen: einer Regelsicherung (erste Säule), der betrieblichen Altersvorsorge (zweite Säule) und der privaten Altersvorsorge (dritte Säule).[143] Das mit Abstand größte Sicherungssystem ist die gesetzliche Rentenversicherung. Weitere nennenswerte Regelsysteme sind die Beamtenversorgung, die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, die Alterssicherung der Landwirte, die Künstlersozialversicherung und die berufsständischen Versorgungswerke.

Die Regelsicherung ist darauf ausgerichtet, das Einkommen im Alter (auch im Falle von Invalidität und Tod des Ehepartners) nach dem Erwerbsleben zu sichern und damit das Arbeitsentgelt in einem bestimmten Umfang zu ersetzen. Sie sichert für die große Mehrheit der Bevölkerung einen auskömmlichen Lebensabend und schafft die Voraussetzung für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die umfassende Sicherung des Lebensstandards im Alter ist durch die staatlich organisierten Alterssicherungssysteme allerdings nicht vollständig gewährleistet. Deshalb ergänzen betriebliche und private Altersvorsorge die gesetzliche Rentenversicherung.

In der Gesamtschau über alle Systeme wurden im Jahr 2010 für Alterssicherungsleistungen einschließlich der Leistungen an Hinterbliebene rund 293 Milliarden Euro gezahlt.[144] Gemessen an dem Bruttoinlandsprodukt als Maßstab der gesamtwirtschaftlichen Leistung errechnet sich ein Anteil von knapp 12 Prozent. Dies entspricht im europäischen Vergleich in etwa dem Durchschnitt aller Mitgliedstaaten.

Mit dem auf drei Säulen basierenden Alterssicherungssystem wird eine Risikostreuung in Bezug auf die spezifischen Vor- und Nachteile der verschiedenen Finanzierungsarten gewährleistet. Umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme wie die gesetzliche Rentenversicherung, deren Leistungen (Alterseinkommen der Leistungsberechtigten, aber auch Leistungen an Erwerbsgeminderte und Hinterbliebene) aus den laufenden Einnahmen (Beiträgen der erwerbstätigen Generation sowie Steuern) finanziert werden, stehen vor Herausforderungen, wenn die Zahl der Beitrags- und Steuerzahler sinkt und die Zahl der Leistungsberechtigten steigt. Die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die aufgewendeten Bundesmittel können nicht beliebig erhöht werden, ohne die Akzeptanz für die gesetzliche Rentenversicherung zu gefährden.

In kapitalgedeckten Systemen wie der betrieblichen Altersversorgung oder der Riester-Rente werden die Beiträge für den Aufbau eines Kapitalstocks und nicht unmittelbar zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet. Aber auch diese Systeme der zusätzlichen Altersvorsorge, deren Auf- und Ausbau der Staat zielgerichtet fördert, sind von Veränderungen im Bevölkerungsaufbau betroffen, denn die Erträge des Kapitalstocks müssen erwirtschaftet werden. Weiterhin haben Chancen und Risiken auf den Kapitalmärkten auf kapitalgedeckte Systeme größere Auswirkungen als auf eine Finanzierung im Umlageverfahren. Insgesamt stabilisiert eine Kombination verschiedener Finanzierungsverfahren das gesamte Alterssicherungssystem und macht es auch für die nachwachsenden Generationen zukunftsfest.

Durch den demografischen Wandel sind die Alterssicherungssysteme künftig vor besondere Herausforderungen gestellt. Nach aktuellen Modellrechnungen (12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2 mit einer Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr ab 2020) wird einerseits die Zahl der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis 2030 um über 6 Millionen sinken und andererseits die Zahl der Älteren und damit der Leistungsempfänger in diesem Zeitraum um mehr als 5 Millionen steigen. Im Ergebnis wird sich das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der Bevölkerung im Rentenalter deutlich verschieben. Während heute auf eine Person im Alter ab 65 Jahre drei Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren kommen, wird dieses Verhältnis bereits 2030 bei eins zu zwei liegen.

Der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen führt zu einer höheren Beitragsbelastung auf der Einnahmenseite der Alterssicherungssysteme. Gleichzeitig verursacht die steigende Zahl Älterer deutlich höhere Ausgaben auf der Leistungsseite.

4.2 Ziele für die Alterssicherungssysteme und eingeleitete Maßnahmen

Ziel der Alterssicherungspolitik ist es, Erwerbstätigen in der Nacherwerbsphase einen angemessenen Lebensstandard und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu sichern. Um dies langfristig und auch mit Blick auf absehbare demografische Veränderungen zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber die Rentenpolitik seit Anfang der 90er-

[143] Eine umfassende Beschreibung der ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme ist dem ergänzenden Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht gemäß § 154 Absatz 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/11061) zu entnehmen. Informationen zur betrieblichen und privaten Alterssicherung sind in diesem Bericht ebenfalls enthalten.

[144] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2010.

Jahre darauf ausgerichtet, die Folgen des demografischen Wandels gleichmäßiger auf Leistungsempfänger und Beitragszahler zu verteilen. Ziel der Bundesregierung war und ist es, die nachhaltige Finanzierung der Alterssicherungssysteme zu gewährleisten.

4.2.1 Finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung basiert auf einem Generationenvertrag, innerhalb dessen die Erwerbstätigen für Rentenbeziehende aufkommen. Nach Beendigung des Erwerbslebens ersetzt eine beitragsbezogene Altersrente in bestimmtem Umfang das Arbeitsentgelt. Die Solidarität zwischen den Generationen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten und auch in der jüngsten Wirtschaftskrise als stabil und belastbar erwiesen.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist das Alterssicherungssystem mit der weitaus größten Bedeutung. In ihr sind etwa 52 Millionen Menschen aktiv und passiv versichert, gut 20 Millionen Menschen beziehen insgesamt knapp 25 Millionen Renten. Der größte Anteil an den Renten entfällt mit gut 70 Prozent (17,6 Millionen) auf Renten wegen Alters. Gut 23 Prozent der Rentenfälle sind Renten wegen Todes (5,8 Millionen) und gut 6 Prozent Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (1,6 Millionen).[145]

Seit rund 20 Jahren ist es eine wesentliche Zielsetzung der Rentengesetzgebung, auf die demografische Herausforderung zu reagieren. Inzwischen wird die Rentenversicherung mit den eingeleiteten Reformen, zuletzt mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, von nationalen und internationalen Rentenexperten als demografiefest eingeschätzt. Die Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind geeignet, sowohl ein angemessenes Leistungsniveau als auch deren finanzielle Nachhaltigkeit zu sichern. Im Einzelnen wurden folgende Reformmaßnahmen ergriffen:

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung erstmals strukturelle Veränderungen zur Abkehr von der damaligen Frühverrentungspolitik durch die Einführung von Abschlägen auf die Rentenhöhe bei vorzeitigem Rentenbeginn vorgenommen. Zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs erfolgte eine Umstellung der Rentenanpassung von der Bruttolohn- auf die Nettolohnorientierung. Außerdem wurden die Altersgrenzen für den abschlagsfreien Bezug von vorgezogenen Altersrenten auf die damalige Regelaltersgrenze von 65 Jahren angehoben. Diese Altersgrenzenanhebung war sehr langfristig angelegt. Sie sollte ursprünglich erst im Jahr 2001 beginnen und nach 12 Jahren abgeschlossen sein.

Im Jahr 1996 haben das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand und das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz die damalige Frühverrentungspraxis weiter korrigiert. Die mit der Rentenreform 1992 beschlossene Anhebung der Altersgrenzen für vorgezogene Altersrenten wurde beschleunigt. Die Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit wurde bis 2001 von 60 auf 65 Jahre angehoben. Die Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug der Altersrente für Frauen wurde in den Jahren 2000 bis 2004 von 60 auf 65 Jahre angehoben und die Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug der Altersrente für langjährig Versicherte von 2000 bis 2001 von 63 auf 65 Jahre. Bei Renteneintritt vor dem Alter 65 wird eine dauerhafte Rentenminderung in Höhe von 0,3 Prozent pro Monat des vorgezogenen Rentenbezugs wirksam.

Im Zeitraum 2000 bis 2005 wurden weitere wichtige rentenpolitische Maßnahmen umgesetzt. Neben der Frage der Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit stand bei zahlreichen Maßnahmen das Ziel der ausgewogenen Verteilung der Lasten der demografischen Herausforderungen zwischen den Generationen im Mittelpunkt. Die Notwendigkeit weiterer Reformmaßnahmen ergab sich nicht zuletzt auch aus einer stärker steigenden Lebenserwartung.

Die Rentenreform 2001 verknüpfte die Dämpfung des Rentenanstiegs mit der Einführung der staatlich geförderten, zusätzlichen Altersvorsorge und der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung. Die Aufwendungen für den Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge werden seitdem in der jährlichen Berechnung des aktuellen Rentenwerts berücksichtigt.

Mit dem im Jahr 2004 beschlossenen RV-Nachhaltigkeitsgesetz hat der Gesetzgeber erneut auf veränderte ökonomische und demografische Grundannahmen reagiert. Aufbauend auf den Maßnahmen der Rentenreform 2001 wurde die Rentenanpassungsformel durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors modifiziert, der Veränderungen im Verhältnis von Leistungsbeziehern und Beitragszahlern berücksichtigt.

Die generationengerechte Lastenverteilung der gesetzlichen Rentenversicherung wird durch die Beitragssatzobergrenzen von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und von 22 Prozent bis zum Jahr 2030 gewährleistet. Diesen Obergrenzen steht ein Sicherungsniveau vor Steuern von mindestens 46 Prozent[146] bis 2020 und von mindestens 43 Prozent bis 2030 gegenüber. Auf diese Weise bleiben die Verlässlichkeit und die nachhaltige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.

Mit der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von bisher 65 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 hat der Gesetzgeber 2007 eine weitere wichtige Maßnahme beschlossen, mit der die gesetzliche Rentenversicherung an die steigende Lebenserwartung angepasst wird. Mit der Anhebung der Altersgrenze wird die Leistungskraft des Generationenvertrags auch für die Zukunft gesichert. Die

[145] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Die Rentenbestände in der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1. Juli 2010.

[146] Definiert als Nettostandardrente bezogen auf das Nettodurchschnittsentgelt, jeweils vor Steuern.

Zahl der Beitragszahler wird künftig steigen, die Potenziale älterer Beschäftigter werden besser genutzt.

Die Regelaltersgrenze wird von 2012 an in kleinen Schritten, beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1947, bis zum Jahr 2029 stufenweise auf 67 Jahre angehoben. Die Stufen der Anhebung betragen zunächst einen Monat pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 65 auf 66 Jahre) und ab Jahrgang 1959 zwei Monate pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 66 auf 67 Jahre). Für alle ab 1964 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze 67 Jahre. Allerdings haben Versicherte mit besonders langjähriger – nicht selten belastender – Erwerbstätigkeit und entsprechend langer Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor Anspruch auf einen abschlagsfreien vorzeitigen Renteneintritt mit 65 Jahren.

Weitere Einzelheiten sind dem im November 2010 vorgelegten Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre[147] zu entnehmen. Mit diesem Bericht bekräftigt die Bundesregierung die Notwendigkeit und Vertretbarkeit der beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze.

Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters ist ein Signal an Gesellschaft und Wirtschaft. Das längere Erwerbsleben ist eine Chance auf mehr Wohlstand und Teilhabe für die gesamte Gesellschaft.

4.2.2 Betriebliche und private Altersvorsorge

Die gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt auch in Zukunft die wichtigste Säule der Altersversorgung. Fest steht aber auch: Zur Sicherung des Lebensstandards im Alter ist eine Ergänzung durch betriebliche und private Altersvorsorge unerlässlich.

Die betriebliche Altersversorgung wurde durch ein umfassendes Maßnahmenpaket reformiert: Beschäftigte haben unter anderem seit 2002 einen Anspruch auf eine Betriebsrente im Wege der Entgeltumwandlung, und die Beitragsleistungen in eine kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung sind bis zur Höhe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze steuer- und beitragsfrei. Nach dem 2007 verabschiedeten Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch bleiben diese seit 2002 steuerfreien Beiträge in dem bisherigen Rahmen unbefristet sozialabgabenfrei. Damit haben die Beteiligten Planungssicherheit. Der besonders auf Tarifverträgen beruhende Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung kann in den nächsten Jahren fortgesetzt werden. Mit der Einführung der Pensionsfonds als eines neuen Durchführungsweges und der Mitnahmemöglichkeit der Vorsorgebeträge beim Arbeitgeberwechsel wurde die betriebliche Altersversorgung weiter aufgewertet.

Seit Anfang 2002 fördert der Staat den Aufbau der dritten Säule, der privaten zusätzlichen Altersvorsorge (Riester-Rente). Die Förderung kann insbesondere von Arbeitnehmern, Personen mit Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wie auch von Besoldungsempfängern in Anspruch genommen werden. Gefördert werden Beiträge zugunsten eines zertifizierten Altersvorsorgevertrages sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung. Mittlerweile beträgt allein die Zahl der Altersvorsorgeverträge (private Riester-Verträge) rund 15 Millionen. Die Förderung erfolgt auf zwei Wegen: Mit Zulagen – davon profitieren besonders Geringverdiener und Familien mit Kindern – und mit über die Zulagen hinausgehenden Steuerersparnissen (zusätzlicher Sonderausgabenabzug). Je nach Familienstand und Einkommen kann die staatliche Förderquote mehr als 90 Prozent betragen. Für viele Geringverdiener gilt: Bereits mit einem geringen monatlichen Eigenbeitrag lässt sich zusammen mit der staatlichen Förderung eine Zusatzrente aufbauen, die eine merkliche Erhöhung der Alterseinkünfte bewirkt. Neben der Riester-Förderung wurde ab 2005 auch ein zusätzlicher Sonderausgabenabzug für Beiträge zugunsten einer Basisrente (sogenannte Rürup-Rente) eingeführt. Von dieser Förderung können alle Steuerpflichtigen profitieren, insbesondere Selbstständige.

Um den Ausbau der dritten Säule zu stärken, sind sukzessive weitere Verbesserungen realisiert worden:

- Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit durch Einführung eines Dauerzulagenantrags und die Möglichkeit einer Kapital-Einmalauszahlung von bis zu 30 Prozent
- Stärkere Förderung von Familien mit Kindern durch Erhöhung der Kinderzulage für ab 2008 geborene Kinder
- Nutzung des angesparten Riester-Kapitals auch zur Anschaffung oder Entschuldung einer selbstgenutzten Wohnimmobilie (Eigenheimrente)
- Aufnahme der Erwerbsminderungsrentner in den geförderten Personenkreis
- Schaffung von Anreizen für junge Leute zum Aufbau einer Zusatzrente durch Einführung des sogenannten „Berufseinsteiger-Bonus“

Im Koalitionsvertrag bekennt sich die Bundesregierung ausdrücklich zur staatlich geförderten privaten Altersvorsorge. Eine Vielzahl von Menschen nutzt bereits diesen Weg, um privat Vorsorge zu betreiben. Insgesamt stabilisiert die Kombination der Finanzierungsverfahren das gesamte Alterssicherungssystem.

4.2.3 Versorgung der öffentlich Bediensteten

Die auf verfassungsrechtlichen Grundlagen beruhende Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten umfasst sowohl die Regel- als auch eine Zusatzsicherung. Sie übernimmt damit die Sicherungsfunktionen der ersten beiden Säulen. Aus dem Bereich des unmittelbaren öffentlichen Dienstes des Bundes gab es am 1. Januar 2010 etwa 664 000 Versorgungsempfänger (Ruhegehaltempfänger und Hinterbliebene).

[147] Bundestagsdrucksache 17/3814.

Die Altersversorgungssysteme der Beamten, Richter und Soldaten sind – ähnlich wie die gesetzliche Rentenversicherung – ebenfalls von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Auf der Einnahmenseite sind für ein Finanzierungssystem aus öffentlichen Haushaltsmitteln – wie es die Beamten- und Soldatenversorgung darstellt – vor allem die sinkende Zahl von Steuerzahlern und das sich verändernde Verhältnis von leistungsstärkeren, erwerbstätigen Steuerzahlern und nicht mehr erwerbstätigen Steuerzahlern von Bedeutung. Die die Ausgabenseite bestimmenden Versorgungskosten hingegen werden im Wesentlichen durch die Zahl der Versorgungsempfänger, die Höhe der jeweiligen Versorgungsbezüge und durch die Bezugsdauer bestimmt. Sie werden zwar in den kommenden Jahren auch beim Bund[148] nominal steigen. Entscheidend für die Tragfähigkeit des Versorgungssystems ist jedoch das Verhältnis der künftigen Versorgungsausgaben zu dem künftigen Bruttoinlandsprodukt (Versorgungsquote) und zu den künftigen Steuereinnahmen (Versorgungs-Steuer-Quote). Hier zeichnet sich nach den Vorausberechnungen des Vierten Versorgungsberichts für die Versorgungssysteme des Bundes sowohl bei der Entwicklung der Versorgungsquote als auch bei der Versorgungs-Steuer-Quote eine stabile Entwicklung ab.[149]

Ein Grund für die insgesamt stabile Entwicklung der Kosten für die Alterssicherungssysteme des Bundes ist die seit 2001 rückläufige Zahl der Versorgungsempfänger des Bundes. Sie wird auch in den kommenden Jahren weiter sinken. Besonders deutlich wird der Rückgang ab dem Jahr 2030 sein. Diese Entwicklung beruht hauptsächlich auf dem starken Rückgang der Versorgungsempfänger der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und der ehemaligen Deutschen Bundespost.

Unterstützt wird die stabile Entwicklung der Versorgungsausgaben durch eine Vielzahl von kostendämpfenden Maßnahmen, wie sie der Gesetzgeber bereits seit Beginn der 90er-Jahre in der Beamten- und Soldatenversorgung getroffen hat. Dabei sind regelmäßig die Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Bereich der Beamten- und Soldatenversorgung übertragen worden. Zu den kostendämpfenden Maßnahmen gehören beispielsweise die Streckung der Ruhegehaltsskala, die bewirkt, dass das Höchstruhegehalt erst mit 40 Dienstjahren (früher mit 35 Dienstjahren) erreicht werden kann, die Absenkung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, die Einführung von Versorgungsabschlägen bei einem vorzeitigen Ruhestandseintritt sowie die schrittweise Anhebung des Ruhestandseintrittsalters auf das 67. Lebensjahr bis zum Jahr 2029.

Einen wichtigen Beitrag zur langfristigen und nachhaltigen Finanzierung der Beamten- und Soldatenversorgung leisten auch die 1999 vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen gebildeten Versorgungsrücklagen sowie der 2007 eingerichtete Versorgungsfonds des Bundes. Hierdurch wurde das System der Beamten- und Soldatenversorgung erstmals um zwei wichtige Elemente der Kapitaldeckung ergänzt: Erstens sollen die als Sondervermögen geführten Versorgungsrücklagen ab 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren, also in Zeiten höherer Belastung, einen Beitrag zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen leisten und die öffentlichen Haushalte entlasten. Zweitens zielt der ebenfalls als Sondervermögen geführte Versorgungsfonds des Bundes auf eine dauerhafte Finanzierung der Versorgungslasten.[150] Für alle ab dem Jahr 2007 beim Bund neu eingestellten Beamten, Richter und Berufssoldaten zahlen die Dienstherren seither während der gesamten Dienstzeit regelmäßig einen bestimmten Betrag an den Versorgungsfonds, aus dem die künftigen Versorgungskosten dieses Personenkreises finanziert werden. Die finanziellen Lasten werden damit nicht mehr den nachfolgenden Generationen aufgebürdet, sondern künftig der Periode zugeordnet, in der sie begründet wurden.

Für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes tritt in Ergänzung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als betriebliche Altersversorgung (zweite Säule der Alterssicherung) eine Zusatzversorgung hinzu. Die auf Tarifvertrag beruhende Zusatzversorgung wird durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) durchgeführt.[151] Ihre Ausgaben werden zum weit überwiegenden Teil durch Umlagen der Arbeitgeber unter Beteiligung der Arbeitnehmer gedeckt, ergänzt durch von einzelnen Arbeitgebern (unter anderem dem Bund) zu zahlende sogenannte Sanierungsgelder. Das Leistungsrecht und die Finanzierung der VBL wurden im Jahr 2002 grundlegend reformiert. Hierzu wurde das bisherige Gesamtversorgungssystem zum Ablauf des Jahres 2000 geschlossen und durch ein in der Privatwirtschaft übliches Betriebsrentensystem abgelöst. Dies trägt zu einer deutlichen Verringerung der Ausgabenzuwächse bei. Die Belastungen künftiger Generationen werden damit vermindert.

4.2.4 Ergänzende Absicherung Hilfebedürftiger

Über die beschriebenen Sicherungssysteme mit den drei Säulen der gesetzlichen, der betrieblichen und der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge wird auch zukünftig die große Mehrheit der Bevölkerung im Alter gut abgesichert sein. Für diejenigen, die nicht in ausreichendem Umfang

[148] Aussagen zu der Entwicklung der Versorgungsausgaben in den Ländern können nicht getroffen werden. Seit der Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 (BGBl. I, S. 2034) trifft der Bund Regelungen auf dem Gebiet des Versorgungsrechts nur noch für Beamte und Richter des Bundes sowie für Soldaten. Die Länder regeln das Versorgungsrecht ihrer Beamten und Richter in eigener Verantwortung.

[149] Der Vierte Versorgungsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/12660) enthält eine umfassende Beschreibung der Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst des Bundes sowie Hochrechnungen zu den Versorgungsausgaben der kommenden Jahre.

[150] Neben dem Bund haben auch einzelne Länder Versorgungsfonds eingeführt.

[151] In der VBL sind neben den Tarifbeschäftigten des Bundes auch die Tarifbeschäftigten der Länder, einiger Kommunen, der Sozialversicherungsträger und sonstige Beteiligte versichert.

vorsorgen konnten, bestehen ergänzende Absicherungen: Mit der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ wurde 2003 in Deutschland ein Instrument zur Vermeidung von Armut im Alter eingeführt, welches das soziokulturelle Existenzminimum garantiert. Die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ ist keine Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eine aus Steuermitteln finanzierte Existenzsicherung. Sie ist eine Leistung der Sozialhilfe, die Hilfebedürftigkeit voraussetzt. Einkünfte zur Bestreitung des Lebensunterhalts werden daher nach § 82 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) grundsätzlich auf die Grundsicherung angerechnet (Grundsatz der Nachrangigkeit nach § 2 SGB XII).

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bezogen 2009 nur etwa 0,7 Prozent der 18- bis 64-Jährigen und knapp 2,4 Prozent der 65-Jährigen und Älteren Leistungen der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“.

Darüber hinaus können Haushalte Wohngeld als Zuschuss zu den Wohnkosten erhalten. Im Jahr 2009 bezogen 389 000 Rentnerhaushalte Wohngeld, was einem Anteil von 3,5 Prozent an der Gesamtzahl der Rentnerhaushalte entspricht. Die durchschnittliche Wohngeldhöhe betrug 92 Euro. Damit hat das Wohngeld auch für die wirtschaftliche Sicherung des Wohnens im Alter eine große Bedeutung.[152]

Wie viele ältere Menschen künftig auf staatliche Unterstützung angewiesen sein werden, kann nicht vorhergesagt werden und hängt auch davon ab, wie sich die wirtschaftliche Lage in Deutschland entwickeln wird.

Die wichtigste Voraussetzung zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit im Alter ist eine dauerhafte Erwerbstätigkeit mit ausreichendem Einkommen. Niedrige Alterseinkommen ergeben sich insbesondere aus langen Phasen von Arbeitslosigkeit oder sehr niedrigem Erwerbseinkommen.

Die Bundesregierung will die Themen Sicherheit im Alter und Prävention von Altersarmut – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – aktiv angehen. Im Herbst 2011 wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen „Regierungsdialog Rente“ beginnen, in dem konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut und zur Stärkung der sozialen Sicherung im Alter diskutiert werden sollen.

4.3 Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, aber auch angesichts der Veränderungen in der Arbeitswelt und der ökonomischen Rahmenbedingungen hat die Bundesregierung nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern im gesamten Bereich der Alterssicherung in den letzten zwei Jahrzehnten eine Reihe wichtiger Reformen durchgeführt. Sie konnte damit ein angemessenes Leistungsniveau und die finanzielle Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems sichern. Diese Reformen standen auch im Zusammenhang mit der jeweiligen Einschätzung der künftigen demografischen Entwicklung.

Durch die Reformmaßnahmen ist ein Alterssicherungssystem entstanden, das der demografischen Entwicklung durch eine Kombination aus verschiedenen Teilsicherungssystemen Rechnung trägt. Dies wird durch die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 besonders deutlich.

Die Anhebung der Altersgrenze dient der Sicherung des Wohlstands, gewährleistet die Gerechtigkeit zwischen den Generationen und stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Mit dem Anstieg der durchschnittlichen Lebenszeit verlängert sich vor allem die Zeit eines gesunden und leistungsfähigen Alters. Ein längeres Erwerbsleben ist vor diesem Hintergrund geboten. Die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitsmarktchancen haben sich in den letzten Jahren gerade für Ältere deutlich verbessert. Der bereits eingeleitete Paradigmenwechsel muss sich fortsetzen. Eine lange Übergangszeit ermöglicht die notwendigen Anpassungen und verteilt die Folgen des demografischen Wandels ausgewogener zwischen den Generationen. Die Anhebung der Altersgrenze verhindert eine Überforderung der jüngeren Generation und erhöht das Einkommensniveau für die künftigen Rentner. Damit sichert sie den gemeinsamen Wohlstand in Deutschland und stellt die Weichen für eine altersgerechte Arbeitswelt.

Dieses Prinzip der Solidarität muss auch in Zukunft gewährleistet bleiben, wenn weniger und durchschnittlich ältere Erwerbstätige den Wohlstand erwirtschaften und die soziale Sicherung gewährleisten.

5. Gesundheit und Pflege

5.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Gesundheitssystem

Das deutsche Gesundheitssystem bietet eine qualitativ hochwertige, für die gesamte Bevölkerung zugängliche Gesundheitsversorgung. Wie Umfragen regelmäßig belegen, fühlt sich die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung durch dieses System gut versorgt. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) sichert gegenwärtig die Gesundheitsversorgung für knapp 90 Prozent der Bevölkerung. Weitere rund 10 Prozent verfügen über einen privaten Krankenversicherungsschutz oder eine anderweitige Absicherung im Krankheitsfall. Die Veränderungen im Bevölkerungsaufbau, die durch einen zunehmenden Anteil älterer und hochbetagter Menschen gekennzeichnet sind, setzen das Gesundheitssystem jedoch von zwei Seiten, der Ausgaben- und der Einnahmenseite, unter Druck.

Grundsätzlich gilt: Immer mehr Menschen erlangen bei besserer geistiger und körperlicher Leistungsfähigkeit ein hohes Alter. Zu der steigenden Lebenserwartung haben maßgeblich der gestiegene Wohlstand, verbesserte Arbeitsbedingungen und vor allem auch der medizinische Fortschritt beigetragen. Die gewonnenen Jahre gehen nicht nur mit gesunden Lebensphasen einher. Ältere Menschen erkranken im Durchschnitt häufiger und schwerer als Jüngere. Schwerwiegende, chronische Erkrankungen und Multimorbidität (Multimorbidität bedeutet das gleichzeitige Vorliegen mehrerer Krankheiten bei einer Person) nehmen zu. Deshalb ist künftig mit einem steigenden Be-

[152] Statistisches Bundesamt 2009: Wohngeld, Fachserie 13 Reihe 4, S. 22.

darf an Gesundheitsleistungen und damit verbunden höheren Gesundheitsausgaben zu rechnen.

Der genaue Ausgabenanstieg lässt sich nicht verlässlich prognostizieren. In der Wissenschaft ist umstritten, ob die steigende Lebenserwartung zu einem starken Anstieg der Behandlungskosten führt (Medikalisierungsthese) oder ob sich der überwiegende Teil der Behandlungskosten lediglich mit dem Lebensende verschiebt (Kompressionsthese). Für beide Theorien liegen Studien vor. Die alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile in der GKV verdeutlichen aber, dass ab dem Alter von etwa 50 Jahren die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben pro Jahr für beide Geschlechter deutlich ansteigen. Dabei liegt die stärkste Zunahme im Altersbereich zwischen 65 und 80 Jahren (vgl. Abbildung 28).

Die Entwicklung der Gesundheitsausgaben wird nicht nur durch die steigende Lebenserwartung, sondern maßgeblich auch durch den medizinisch-technischen Fortschritt bestimmt. Innovative Behandlungsverfahren und Produkte tragen dazu bei, dass die Gesundheitsversorgung in Deutschland immer besser wird, sie verursachen in der Regel aber auch zusätzliche Kosten. Kostensenkungspotenziale medizinischer Innovationen, zum Beispiel durch eine schnellere Gesundung von Erkrankten oder geringeren Behandlungsbedarf infolge vermiedener Nebenwirkungen, gilt es konsequent zu erschließen.

Die Verschiebung der Altersstruktur wirkt nicht nur auf der Ausgabenseite der GKV, sondern auch auf deren Einnahmenseite. Die GKV wird bislang überwiegend durch lohn- und gehaltsbezogene Beiträge finanziert. Die mit der Bevölkerungsalterung verbundene Zunahme des Anteils von Personen, die nicht mehr im aktiven Erwerbsleben stehen (Rentner), führt tendenziell zu einer Schwächung der Finanzierungsbasis. Denn bei Menschen im Ruhestand liegen die Einkünfte im Allgemeinen niedriger als während des Erwerbslebens, sodass nur geringere Beiträge erhoben werden können. Ein Festhalten am rein lohn- und gehaltsbezogenen Finanzierungssystem wäre daher mit einer ständig zunehmenden Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung verbunden. Dies erscheint unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit auch deshalb problematisch, weil die Ausgaben für die medizinische Versorgung der Rentner die durch sie aufgebrachten Beitragsleistungen deutlich übersteigen. So lag 2010 der sogenannte Deckungsbeitrag der Ruheständler in der GKV bei rund 45 Prozent.[153]

Diese Entwicklungen würden ohne entsprechende Gegenmaßnahmen zu einer dauerhaften und wachsenden Finanzierungslücke im Gesundheitssystem führen.

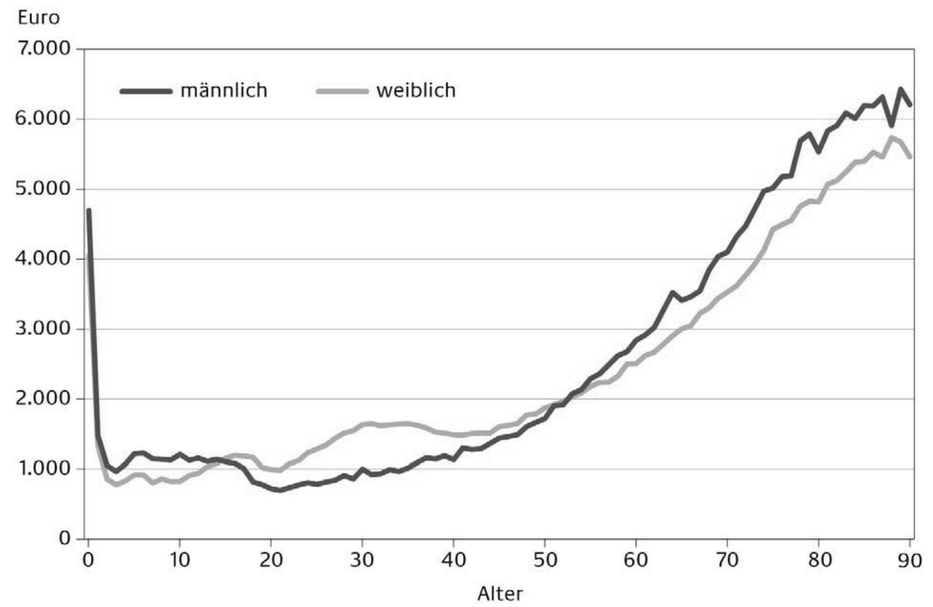
Die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung wirken sich auch auf die Private Krankenversicherung (PKV) aus. Allerdings werden die Folgen durch die Alterungsrückstellungen dort deutlich gemildert. Entsprechend dem privatrechtlich bestimmten Geschäftsmodell der Unternehmen der PKV werden steigende Gesundheitsausgaben in der Prämienkalkulation und bei der Bildung von Alterungsrückstellungen berücksichtigt. Neben der GKV ist die PKV ein konstitutives Element in einem freiheitlichen

[153] Berechnungen des Bundesministeriums für Gesundheit auf Grundlage der amtlichen Statistik der GKV, hier: Endgültige Rechnungsergebnisse KJ1 aus 2010, abrufbar unter http://www.bmg.bund.de/file admin/dateien/Downloads/Statistiken/GKV/Finanzergebnisse/KJ1_2010.pdf (Stand 15. August 2011).

Abbildung 28



Alters- und geschlechtsspezische Ausgabenprole in der GKV im Jahr 2009



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit (auf Basis von Daten des Bundesversicherungsamtes für 2009)

Gesundheitswesen. Die Bundesregierung hält an diesem bewährten zweigliedrigen System fest.

Die veränderte Altersstruktur mit einer Zunahme älterer Menschen und alters-spezifischer Erkrankungen hat zudem Folgen für die medizinische Versorgung sowohl aufseiten der Patienten als auch aufseiten der Heil- und Pflegeberufe. Die optimale Versorgung bei chronischen Erkrankungen und Multimorbidität rückt in den Vordergrund der Überlegungen. So sind die medizinischtherapeutischen Behandlungsangebote und die pflegerische Versorgung an die besonderen Anforderungen bei alten und älteren Menschen anzupassen. Zur Vorbeugung und Linderung altersspezifischer Erkrankungen sowie zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit sind Prävention und Rehabilitation von zentraler Bedeutung.

Die Alterung der Bevölkerung betrifft auch die Menschen, die in den Gesundheitsberufen tätig sind und damit die Gesundheitsversorgung tragen. Der wachsenden Nachfrage nach Gesundheitsleistungen steht ein schrumpfendes Arbeitskräftepotenzial gegenüber. So werden in den nächsten Jahren viele niedergelassene Ärzte in den Ruhestand treten. Aber auch in den Krankenhäusern sind mittel- bis langfristig Personalengpässe zu erwarten, wenn keine Maßnahmen zur Förderung der Gesundheitsberufe ergriffen werden. Bereits heute tritt in bestimmten ländlichen Regionen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, Personalmangel in der ärztlichen Versorgung auf. Für diese regionalen Versorgungsprobleme sind Antworten notwendig.

5.2 Ziele für die Gesundheitspolitik und eingeleitete Maßnahmen

Ziel der Bundesregierung ist es, dass alle Menschen in Deutschland auch in Zukunft unabhängig von Einkommen, Alter und gesundheitlichem Risiko die notwendige medizinische Versorgung qualitativ hochwertig und wohnortnah erhalten und am medizinischen Fortschritt teilhaben können. Dies erfordert es, Struktur, Organisation und Finanzierung der GKV sozial ausgewogen und generationengerecht anzupassen, eine flächendeckende und bedarfsgerechte medizinische Versorgung sicherzustellen sowie die Prävention und Gesundheitsförderung zu stärken.

5.2.1 Finanzielle Nachhaltigkeit des Gesundheitssystems

Die demografische Entwicklung und ihre Folgen für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in der GKV erfordern Reformen, durch die das System nachhaltig und sozial ausgewogen gesichert wird.

Mit dem GKV-Finanzierungsgesetz, das zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung die Weichen für eine langfristige Stabilisierung der GKV und für einen funktionsfähigen Wettbewerb im Gesundheitswesen gestellt. Die Ausgaben der GKV sind bereits seit einigen Jahren schneller gewachsen als die Einnahmen, was die Beitragssätze steigen ließ. Diese Entwicklung hätte sich ohne eine Korrektur des Finanzierungsmechanismus stetig verstärkt. Steigende Beitragssätze führen zu steigenden Arbeitskosten und gefährden damit Wachstum und Beschäftigung. Daher ist es ein zentrales Ziel der GKV-Finanzierungsreform, die Einkommensabhängigkeit der Beiträge zu vermindern und die Entwicklung der Arbeitskosten von der Entwicklung der Gesundheitskosten zu entkoppeln.

Eine nachhaltige Finanzierung kann darüber hinaus nur in einem System mit funktionierendem Wettbewerb gelingen. Denn dieser Wettbewerb zwingt die Krankenkassen zum einen, sparsam zu wirtschaften, und eröffnet zum anderen Spielräume für eine bessere Versorgung.

Deshalb wurden mit dem GKV-Finanzierungsgesetz folgende Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der GKV umgesetzt:

- Der Arbeitgeberbeitragssatz wurde auf der Höhe von 7,3 Prozent gesetzlich festgeschrieben und damit der Automatismus durchbrochen, dass Ausgabensteigerungen zwangsläufig zu steigenden Arbeitskosten führen.
- Weitere unvermeidbare Ausgabensteigerungen werden über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge der Versicherten finanziert, deren Höhe von den Krankenkassen in festen Eurobeträgen individuell festgelegt wird. Im Wettbewerb der Krankenkassen stellen Zusatzbeiträge ein für alle Versicherten nachvollziehbares Preissignal dar. Damit haben die Krankenkassen die Möglichkeit, ihre individuellen Vorteile mit festen Europreisen darzustellen und damit zu werben. Die Versicherten können vergleichen, welche Krankenkassen mit ihren jeweiligen Leistungen, Versorgungsangeboten und Preisen sie bevorzugen.
- Damit die Beitragszahler vor einer unverhältnismäßigen Belastung geschützt sind, wurde ein Sozialausgleich eingeführt. Er wird grundsätzlich aus Steuermitteln finanziert und in der Regel ohne Antragsverfahren des Mitgliedes gewährt. Der Sozialausgleich greift, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 Prozent des individuellen sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Hierdurch wird die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bürger berücksichtigt.

Die Finanzierung über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge sorgt dafür, dass zusätzliche Leistungen, die zur Versorgung einer älter werdenden Bevölkerung erforderlich sind, auch erbracht werden können. Dies schafft die Voraussetzungen für die Sicherung einer guten Versorgung, damit der medizinische Fortschritt für alle zugänglich bleibt. Um diesen erweiterten Finanzierungsspielraum auch konsequent für eine bessere Gesundheitsversorgung ohne Ressourcenverschwendung zu nutzen, sind weitere strukturelle Reformen zur Stärkung des Wettbewerbs notwendig.

Für den besonders ausgabendynamischen Bereich der Arzneimittelversorgung hat die Bundesregierung daher eine umfassende Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der GKV eingeleitet. Das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG), das zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, sieht für alle Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen bei Markteinführung eine Nutzenbewertung mit anschlie-

ßender Vereinbarung eines Erstattungsbetrags vor. Ärzte und Patienten erhalten damit frühzeitig wissenschaftlich fundierte Informationen über den Zusatznutzen. Der Preis soll nicht höher sein als der nachgewiesene Nutzen, sodass die Beitragszahler entlastet werden. Diese Regelungen sowie auch die gesetzlichen Pflichtrabatte der Hersteller an die Krankenkassen gelten auch für die PKV. Damit wird erreicht, dass in beiden Krankenversicherungssystemen für Arzneimittel vergleichbare Preise gezahlt werden.

Weitere Reformen sind die konsequente Anwendung des Wettbewerbs- und Kartellrechts in der GKV (ebenfalls im AMNOG geregelt) sowie die Ausweitung der Möglichkeiten, eine unmittelbare Kostenerstattung zu wählen. Ein wettbewerbsorientiertes System ist der beste Garant dafür, dass Krankenkassen und Leistungserbringer die Bedürfnisse von Patienten und Versicherten in den Mittelpunkt stellen.

5.2.2 Qualitativ hochwertige Versorgung

5.2.2.1 Flächendeckende und bedarfsgerechte medizinische Versorgungsangebote

Die Sicherstellung einer flächendeckenden medizinischen und pflegerischen Versorgung ist einer der Grundpfeiler der Daseinsvorsorge. Eine besondere Herausforderung stellt die Bereitstellung ausreichender und wohnortnaher ambulanter wie stationärer Versorgungseinrichtungen vor allem in ländlichen Regionen dar.

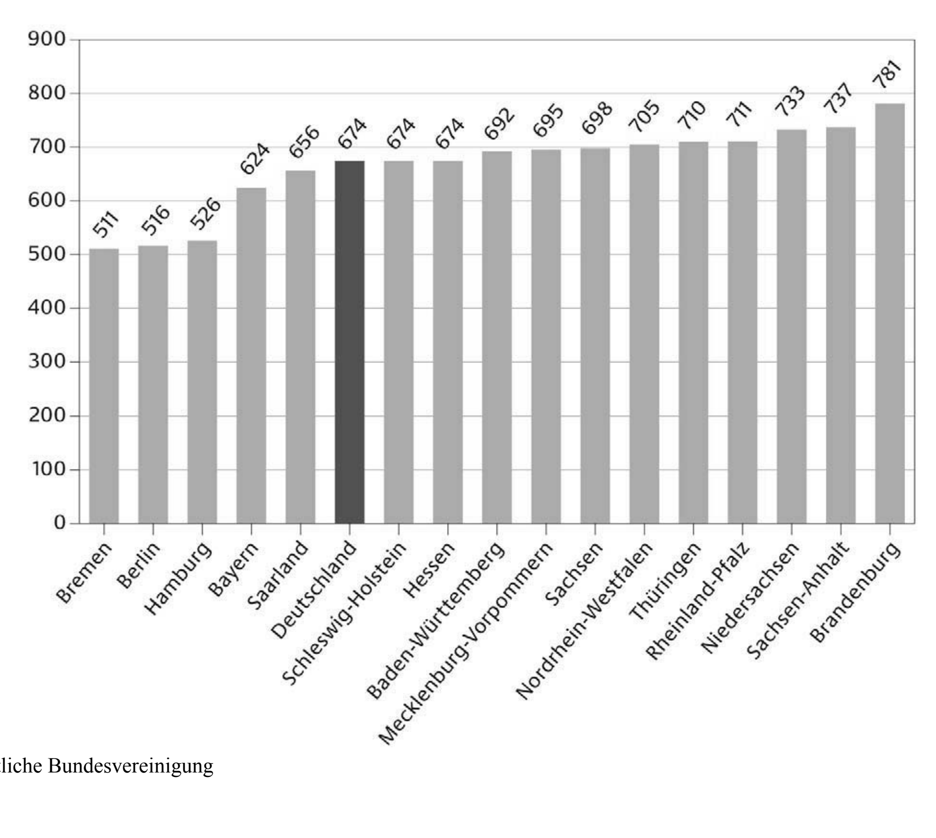
Im internationalen Vergleich ist die Arztdichte in der ambulanten Versorgung hierzulande zwar relativ hoch. Allerdings gibt es deutliche regionale Unterschiede (vgl. Abbildung 29).

Während in Bremen 511 Einwohner auf einen Vertragsarzt kommen, hat ein Arzt in Brandenburg durchschnittlich 781 Einwohner zu versorgen. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 674 Einwohnern je Vertragsarzt. Generell ist die Ärztedichte in Ballungsgebieten besonders hoch, während sie in den Flächenländern und insbesondere in den ostdeutschen Ländern deutlich niedriger ist. Eine Unterversorgung droht dabei nicht flächendeckend. Betroffen sind insbesondere dünn besiedelte ländliche Regionen, in denen es bereits heute zu Problemen bei der Nachbesetzung von Arztpraxen kommt. Gerade in solchen Regionen müssen Patienten oftmals lange Strecken zurücklegen, um einen Arzt zu erreichen.

Der Gesetzgeber hat durch eine Flexibilisierung des Vertragsarztrechts im Jahr 2006 bereits Maßnahmen initiiert, die einer Verbesserung der Versorgung dienen. Hierzu gehören etwa die Verbesserung der Anstellungsmöglichkeiten für Ärzte, die Erleichterung der Gründung einer Zweigpraxis sowie die Möglichkeit der gleichzeitigen Tätigkeit im Krankenhaus und in der vertragsärztlichen Versorgung. Zur Entlastung der Ärzte kann schließlich auch eine bessere Nutzung der Delegationsmöglichkeiten heilkundlicher Tätigkeiten mit Unterstützung von telemedizinischen Anwendungen beitragen.

Abbildung 29

Einwohner je Vertragsarzt, 2010



Quelle: Kassenärztliche Bundesvereinigung

Eine angemessene medizinische Versorgung, vor allem in ländlichen Regionen, ist auf Dauer nur zu gewährleisten, wenn das entsprechende Gesundheitspersonal vor Ort zur Verfügung steht.

Um auch künftig eine flächendeckende, bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung für alle Versicherten zu gewährleisten, werden gemeinsame Anstrengungen aller beteiligten Akteure erforderlich sein. Denn die Attraktivität einer Gemeinde für ihre Bürger hängt nicht zuletzt von der vorhandenen medizinischen Infrastruktur ab. Sinnvoll ist ein abgestimmtes Vorgehen, das es in einigen Regionen oder Landkreisen bereits gibt. Anreize für die Niederlassung im ländlichen Raum können Städte und Gemeinden beispielsweise durch Zuschüsse für die Praxiseinrichtung, das Bereitstellen von kostengünstigen Praxisräumen oder günstigem Baugrund und durch die Verbesserung sonstiger Standortbedingungen, wie das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten, setzen.

Damit die medizinische Versorgung der Menschen vor allem in strukturschwachen ländlichen Räumen sichergestellt werden kann, wird auch die Telemedizin eine wichtige Rolle spielen. Im Rahmen des Wettbewerbs „Gesundheitsregionen der Zukunft“ unterstützt die Bundesregierung deshalb die Gesundheitsregion FONTANE in Nordbrandenburg. FONTANE entwickelt evaluierte telemedizinische Versorgungskonzepte, die in der Modellregion erprobt werden. Dabei nutzt die Telemedizin modernste Kommunikationstechnologien und bindet die Patienten aktiv ein, um eine ärztliche Versorgung unabhängig von der Situation am Wohnort zu gewährleisten.

Maßnahmen zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung sind Teil des vom Bundeskabinett am 3. August 2011 beschlossenen Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-VStG). Mit dem Gesetz sollen Anreize gesetzt werden, damit sich Ärzte in unterversorgten Gebieten niederlassen. Hierzu gehören eine leistungsgerechte Vergütung und der Abbau von Bürokratie.

Die medizinischen Versorgungsstrukturen sind so weiterzuentwickeln, dass sie der sich ändernden Morbidität und Bedarfslage Rechnung tragen. Steigt in einer Region der Anteil älterer Menschen, die regelmäßig einen höheren Bedarf an medizinischen Leistungen haben, sollte sich dies idealerweise auch in der Anzahl der Ärzte widerspiegeln. Um eine bedarfsgerechte Versorgung flächendeckend sicherzustellen, hat die Bundesregierung mit dem Entwurf des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes ein Bündel von Maßnahmen beschlossen, das auf eine zielgenauere, regionalen Besonderheiten Rechnung tragende und flexible Ausgestaltung der Bedarfsplanung ausgerichtet ist, mit erweiterten Einwirkungsmöglichkeiten der Länder in der ambulanten ärztlichen Versorgung. Gleichzeitig werden die Instrumente zur Sicherstellung der ärztlichen Versorgung durch Anreize im Vergütungssystem sowie die Förderung mobiler Versorgungskonzepte ausgebaut.

Eine besondere Rolle wird auch künftig Medizinischen Versorgungszentren (MVZ) zukommen. MVZ haben sich in der vertragsärztlichen Versorgung inzwischen etabliert und bieten insbesondere für jüngere Ärzte, die Familienaufgaben wahrnehmen, eine attraktive Berufsperspektive. Die Zentrenbildung darf aber nicht dazu führen, dass in entlegenen Regionen eines Planungsbereichs Fachärzte für die Versicherten immer schwerer zu erreichen sind. In schwach besiedelten Regionen sind auch neue Modelle ärztlicher Berufsausübung denkbar. Dort, wo für die Niederlassung einzelner Fachärzte kein ausreichend hoher Bedarf ist, könnten zum Beispiel Ärztezentren eingerichtet werden, in denen Ärzte verschiedener Fachrichtungen wechselweise Sprechstunden abhalten. Hier sind die Kassenärztlichen Vereinigungen gefordert, gemeinsam mit den anderen Akteuren auf regionaler Ebene Konzepte zu entwickeln.

Auch die Krankenhäuser sind für die Sicherstellung einer ausreichenden, für die Bürger gut erreichbaren und ihren Versorgungsbedürfnissen entsprechenden stationären Versorgung in dünn besiedelten ländlichen Regionen wichtig. Dies stellt eine Herausforderung vor allem für die Länder dar, denen die Sicherstellung der stationären Versorgung im Rahmen der Krankenhausplanung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und des unterschiedlichen Versorgungsbedarfs in den einzelnen Regionen obliegt.

Der Bund selbst hat keine Kompetenz für die Schaffung und Sicherung der Krankenhausinfrastruktur. Er kann im Rahmen seiner auf die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser beschränkten Zuständigkeit lediglich Regelungen zur Krankenhausfinanzierung erlassen. Bereits im Jahr 2002 ist im Krankenhausfinanzierungsrecht der sogenannte Sicherstellungszuschlag eingeführt worden. Damit ist es möglich, zusätzlich zu den Fallpauschalen, mit denen Leistungen im Krankenhaus allgemein vergütet werden, mit den Krankenkassen höhere Vergütungen in den Fällen zu vereinbaren, in denen ein bestimmtes Leistungsangebot eines Krankenhauses für die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung unverzichtbar ist. Dies kann dazu beitragen, die flächendeckende stationäre Versorgung, insbesondere im ländlichen Bereich, sicherzustellen.

5.2.2.2 Bessere Koordinierung und Verzahnung der Versorgung

Mit der zu erwartenden Zunahme altersspezifischer Erkrankungen sind auch das Versorgungssystem, die medizinisch-therapeutischen Behandlungsangebote und die pflegerische Versorgung stärker an die Bedürfnisse älterer Menschen anzupassen. Dies betrifft insbesondere die Versorgungsstrukturen. Für eine gute Versorgung chronisch kranker oder multimorbider Patienten sind eine bessere Koordinierung der einzelnen Versorgungsangebote und eine Verzahnung von Prävention, Gesundheitsversorgung, Rehabilitation und Pflege erforderlich.

Eine verbesserte Koordinierung und Integration der Versorgung hat insbesondere für ältere Menschen mit schwerwiegenden und chronischen Krankheiten viele Vorteile: Ärzte, Fachärzte, Krankenhäuser, Vorsorge- und Reha-Kliniken sowie Pflegeeinrichtungen arbeiten bei komplexen Behandlungsprozessen zusammen. Die Patienten sind in eine organisierte Behandlungskette eingebunden, sodass teure Doppel- und Mehrfachuntersuchungen vermie-

den und die Liegezeiten in den Krankenhäusern verkürzt werden. Wenn die Übergänge von ambulanter, stationärer und rehabilitativer Versorgung besser koordiniert sind, entfallen lange Wartezeiten.

Der Gesetzgeber hat in verschiedenen Reformgesetzen seit dem Jahr 2000 schrittweise die vertraglichen Möglichkeiten für eine integrierte Versorgung ausgebaut. Zuletzt hat er 2007 mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) verschiedene Impulse zur Förderung der integrierten Versorgung gesetzt. So wurden Verträge zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen erleichtert. Die Krankenkassen müssen ihren Versicherten Wahltarife für die Teilnahme an einer integrierten Versorgung anbieten und können dies mit Zuzahlungsnachlässen oder Prämienzahlungen verbinden.

Darüber hinaus wurde mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz auch die Einbeziehung der Pflege in die integrierte Versorgung ermöglicht. Die Krankenkassen können seither Verträge mit Pflegeeinrichtungen und Pflegekassen schließen, um damit eine die Versicherungszweige übergreifende Leistungserbringung im Rahmen von Verträgen zur integrierten Versorgung zu ermöglichen.

Mit dem vom Bundeskabinett am 3. August 2011 beschlossenen Entwurf eines GKV-Versorgungsstrukturgesetzes soll das reibungslose Ineinandergreifen von stationärer und ambulanter Versorgung weiter verstärkt werden. Zur Förderung der sektorenverbindenden Versorgung soll mit dem spezialärztlichen Bereich stufenweise ein Korridor eröffnet werden, in dem sowohl Krankenhäuser als auch niedergelassene Fachärzte unter gleichen Voraussetzungen und Bedingungen die medizinische Versorgung gestalten können.

Der Verbesserung der medizinischen und pflegerischen Versorgung älterer Menschen dient auch das mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz 2007 eingeführte und mit der Pflegereform 2008 weiterentwickelte Entlassmanagement. Bei der Entlassung aus dem Krankenhaus stehen pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen oft hilflos vor einer neuen Situation. Durch das Entlassmanagement sollen Krankenhäuser den nahtlosen Übergang von der Krankenhausbehandlung in die ambulante Versorgung, zur Rehabilitation oder zur Pflege gewährleisten. Wenn Pflegebedürftige aus dem Krankenhaus entlassen werden, muss das Krankenhaus die jeweiligen Pflegeeinrichtungen einbeziehen. Der Entwurf des Versorgungsstrukturgesetzes sieht eine weitere Stärkung des Entlassmanagements an der Nahtstelle zwischen stationärer und ambulanter Versorgung vor.

Mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz sind im Interesse einer besseren Verzahnung auch für den Bereich der Rehabilitation Maßnahmen zur Lösung von Schnittstellenproblemen zwischen Akutversorgung, Rehabilitation und Pflege getroffen worden. Damit sollen etwa unnötige Wartezeiten oder Pausen in der Behandlungsabfolge vermieden werden. Ein besonderes Anliegen besteht darin, dass ältere Menschen nicht verfrüht pflegebedürftig werden, sondern mithilfe der auf ältere Patienten ausgerichteten geriatrischen Rehabilitation so lange wie möglich sich selbstständig versorgen und aktiv am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Daher ist die geriatrische ebenso wie die gesamte medizinische Rehabilitation seit dem 1. April 2007 Pflichtleistung der GKV.

5.2.2.3 Prävention und Gesundheitsförderung

Gezielte Prävention und Gesundheitsförderung in jedem Lebensalter sind in einer Gesellschaft des längeren Lebens wichtiger denn je. Sie tragen dazu bei, dass Krankheiten nicht entstehen, die Menschen gesünder älter werden und die Lebensqualität steigt. Vielen Krankheiten, wie etwa des Herzkreislaufsystems, des Bewegungsapparats und des Stoffwechsels sowie der Demenz und psychischen Erkrankungen, kann durch körperliche Bewegung, ausgewogene Ernährung, Stressbewältigung, Krankheitsfrüherkennung und geistige Aktivität bis ins hohe Alter entgegengewirkt werden. Je früher im Lebensverlauf Präventionsmaßnahmen umgesetzt und unterstützt werden, desto eher können Risikofaktoren beeinflusst und desto eher kann die Wahrscheinlichkeit des Auftretens chronischer Krankheiten gesenkt werden. Für das Gesundheitssystem einer Gesellschaft, in der – wie in Deutschland – der Anteil alter und sehr alter Menschen stark zunimmt, sind Prävention und Früherkennung von Krankheiten zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit daher von zentraler Bedeutung. In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sind Prävention und Gesundheitsförderung deshalb fest verankert. Als konkrete Ziele sind die Senkung der vorzeitigen Sterblichkeit, die Verringerung der Raucherquote und die Bekämpfung von Fettleibigkeit festgelegt.

Bereits heute fördert die GKV Präventionsmaßnahmen in erheblichem Umfang. So bieten die Krankenkassen ihren Versicherten unter anderem Leistungen zur Primärprävention an und unterstützen die betriebliche Gesundheitsförderung. Zur Krankheitsfrüherkennung sieht der GKV-Leistungskatalog zudem für erwachsene Versicherte regelmäßige Untersuchungen auf Herz-Kreislaufund Nierenerkrankungen und Diabetes mellitus (sogenannter Check-up 35) sowie auf bestimmte Krebserkrankungen (zum Beispiel Darmkrebs, Brustkrebs, Hautkrebs) vor.

Die Bundesregierung hat zudem im Koalitionsvertrag die Erarbeitung einer nationalen Präventionsstrategie vereinbart. Prävention und Gesundheitsförderung werden mit neuen Schwerpunkten weiterentwickelt. Prävention ist ein wichtiger Baustein für ein gesundes Leben und die Gesellschaft. Sie muss zuallererst bei Kindern und Jugendlichen ansetzen. Prävention kann dabei helfen, chronische Erkrankungen und Behinderungen zu vermeiden und damit künftige Belastungen der Sozialsysteme zu verringern. Zielgruppenspezifische Aufklärung soll dazu beitragen, Eigenverantwortlichkeit und Gesundheitsbewusstsein zu stärken.

Zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten hat die Bundesregierung im Jahr 2008 den Nationalen Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ beschlossen, mit

dem bis 2020 das Bewegungs- und Ernährungsverhalten der Bevölkerung dauerhaft verbessert werden soll.

5.2.2.4 Gesundheitsforschung

Eine wichtige Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Versorgung, die auch den Bedarf und die Bedürfnisse älterer Menschen im Blick hat, ist die Intensivierung der Gesundheitsforschung. Dies beinhaltet die Erforschung der komplexen Alterungsvorgänge und die Gewinnung von Erkenntnissen zur Vorbeugung und Behandlung altersbedingter Erkrankungen. Zur Gesundheitsforschung gehört auch die Versorgungsforschung, deren Gegenstand die Krankenversorgung und Pflege einschließlich ihrer Rahmenbedingungen sind. Ziel dieser Forschung ist es, aufbauend auf Erkenntnissen der bisherigen Kranken- und Gesundheitsversorgungsstrukturen neue Versorgungskonzepte zu entwickeln, deren Umsetzung begleitend zu erforschen und unter Alltagsbedingungen zu evaluieren. Erkenntnisse über das Versorgungsgeschehen sind deshalb wichtig, damit angesichts begrenzter Ressourcen Qualität und Effizienz der Gesundheitsversorgung weiter gesteigert werden können.

Mit dem am 8. Dezember 2010 verabschiedeten „Rahmenprogramm Gesundheitsforschung“ richtet die Bundesregierung die Gesundheitsforschung neu aus. Die Herausforderungen des demografischen Wandels für das Gesundheitssystem stehen dabei im Vordergrund. Das Rahmenprogramm Gesundheitsforschung hat eine Laufzeit von acht Jahren. Mit dem Programm wird unter anderem die Einrichtung von Zentren der Gesundheitsforschung unterstützt, in denen die universitäre und außeruniversitäre Forschung zu bedeutsamen Volkskrankheiten gebündelt werden. Bereits 2009 hat die Bundesregierung das „Deutsche Zentrum für Neurodegenerative Erkrankungen“ (DZNE) gegründet. Das DZNE soll übergreifende Forschung zu altersbedingten neurodegenerativen Erkrankungen unter einem Dach vereinen und eng an die klinische Arbeit angeschlossen sein. Mit diesem Ansatz will die Bundesregierung eine Forschung unterstützen, die sich am Nutzen der Patienten ausrichtet und hilft, den Weg vom Forschungsergebnis bis zur Umsetzung zu verkürzen. Parallel zum DZNE wurde das Deutsche Zentrum für Diabetesforschung errichtet. Vier weitere Zentren der Gesundheitsforschung zu den Krankheitsbildern Krebs, Lungen- und Infektionserkrankungen sowie zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen werden 2011 folgen.

Zusätzlich zu diesen neuen institutionellen Forschungsstrukturen fördert die Bundesregierung Projekte zu spezifischen Fragen der Alters- und Alternsforschung, etwa im Bereich der Verbesserung von Pflege- und Lebensqualität demenziell erkrankter Menschen oder der Erhaltung von Gesundheit, Lebensqualität und Eigenständigkeit älterer Menschen. Genannt seien hier beispielhaft die Maßnahmen der Bundesinitiativen „Leuchtturmprojekt Demenz“ und „Zukunftswerkstatt Demenz“, die die Verbesserung der Versorgung von Demenzkranken zum Ziel haben, sowie die Maßnahme „Gesundheit im Alter“, in der unter besonderer Berücksichtigung von Mehrfacherkrankungen bei älteren Menschen zentrale und spezifische Herausforderungen für ihre Gesundheit, Lebensqualität und Selbstständigkeit erforscht werden.

5.3 Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Pflegesystem

Die Pflegeversicherung ist der jüngste Zweig der Sozialversicherung in Deutschland. Sie wurde 1995 eingeführt, um die letzte große Lücke in der sozialen Versorgung zu schließen, eine systematische Absicherung für das Risiko der Pflegebedürftigkeit zu gewährleisten und pflegebedürftigen Menschen ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

Im Jahr 2010 nahmen in Deutschland rund 2,42 Millionen Menschen Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch.[154] Dabei können die Pflegebedürftigen weitestgehend wählen, ob sie Sachleistungen (beispielsweise Dienste von professionellen Fachkräften) oder Geldleistungen (zum Beispiel zur finanziellen Anerkennung der Leistung von pflegenden Angehörigen) in Anspruch nehmen wollen. Rund ein Drittel (0,75 Millionen) der Leistungsempfänger erhält eine vollstationäre Pflege in Pflegeheimen. Der überwiegende Teil der Pflegebedürftigen (rund 1,67 Millionen Menschen) wird zu Hause und dabei oft durch Angehörige betreut und versorgt.[155]

Die Pflegeversicherung ist als Kernsicherungssystem konzipiert. Sie deckt häufig nicht alle Kosten der Pflege ab. Einen Teil der Kosten tragen die Pflegebedürftigen oder ihre Familien selbst. Eine vollständige Abdeckung aller Pflegeleistungen würde die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft übersteigen.

Ähnlich wie die GKV muss sich die Pflegeversicherung durch die demografisch bedingte Alterung der Bevölkerung auf einen steigenden Bedarf an Leistungen einrichten. Denn mit zunehmendem Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit stark an. Mit der wachsenden Zahl alter und hochbetagter Menschen wird daher in den nächsten Jahren auch die Zahl der Pflegebedürftigen wachsen. Während von der Bevölkerung unter 60 Jahren derzeit 0,8 Prozent pflegebedürftig sind, sind es von den 60- bis 80-Jährigen 4,2 Prozent und von den über 80-Jährigen rund 29 Prozent.[156] Nach Vorausberechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder dürfte die Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2020 von derzeit rund 2,42 Millionen auf rund 2,9 Millionen und damit um rund 20 Prozent ansteigen. Bis zum Jahr 2030 wird ein Anstieg auf etwa 3,37 Millionen Pflegebedürftige prognostiziert.[157] Im Ergebnis bedeutet das eine Zunahme von rund

[154] Bundesministerium für Gesundheit: Geschäftsstatistiken der sozialen und privaten Pflegeversicherung, abrufbar unter http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/ Statistiken/Pflegeversicherung/2011_08_Zahlen_und_Fakten_Pflegeversicherung.pdf (Stand 15. August 2011).

[155] Ebenda.

[156] Ebenda.

[157] Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010: Demografischer Wandel in Deutschland, Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern, Heft 2, S. 27.

40 Prozent im Vergleich zum Jahr 2010.[158] Diese Vorausberechnung geht von gleichbleibenden altersspezifischen Pflegequoten aus (Status-quo-Szenario). Wenn es gelingt, mit der steigenden Lebenserwartung auch den Eintritt von Pflegebedürftigkeit in ein durchschnittlich höheres Lebensalter zu verschieben, kann der Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen auch geringer ausfallen.

Ein besonderes Problem ist dabei die Zunahme demenzieller Erkrankungen mit steigendem Alter. Heute leben in Deutschland etwa 1,1 bis 1,2 Millionen Menschen mit Demenz. Unter der Voraussetzung zukünftig gleichbleibender altersspezifischer Prävalenzraten könnte sich die Zahl Demenzkranker in Deutschland bis zum Jahre 2050 etwa verdoppeln.[159]

Die Alterung der Bevölkerung wirkt sich auch auf die Einnahmenseite der Sozialen Pflegeversicherung aus. Da ihre Finanzierung nach wie vor ausschließlich auf einkommensabhängigen Beiträgen beruht, ist dieses Sicherungssystem im demografischen Wandel einer schrumpfenden Finanzierungsbasis ausgesetzt.

Darüber hinaus sind nicht nur die steigende Zahl von Pflegebedürftigen, sondern auch sich verändernde Lebens- und Familienstrukturen für die pflegerische Versorgung von Bedeutung. Künftig werden immer mehr alte Menschen nicht auf die Unterstützung von nahen Angehörigen zurückgreifen können, weil sie keine Kinder haben, weil die Kinder berufstätig sind oder weit entfernt wohnen. In der Pflege von Angehörigen engagieren sich bislang vor allem Frauen. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen wird den Bedarf an professioneller Unterstützung und die Zahl der benötigten Pflegekräfte steigen lassen. Gleichzeitig nimmt im Kontext einer alternden Gesellschaft auch in der Pflege das Fachkräftepotenzial ab, sodass mit Personalengpässen zu rechnen ist, wenn nicht gegengesteuert wird.

5.4 Ziele für das Pflegesystem und eingeleitete Maßnahmen

Die Pflegeversicherung bleibt ein wesentliches Element der sozialen Sicherung. Ziel der Bundesregierung ist es, dass Pflegebedürftige auch künftig qualitätsgesicherte und angemessene Pflegeleistungen zu einem bezahlbaren Preis erhalten können. Die Pflegeversicherung und die Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung sollen deshalb so weiterentwickelt werden, dass die Bürger auch in Zukunft würdevoll gepflegt und betreut werden können. Dazu gehört, dass pflegebedürftige Menschen möglichst selbstständig und selbstbestimmt leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen setzt neben der Weiterentwicklung der Pflegeversicherung ihre dauerhaft tragfähige Finanzierung voraus.

5.4.1 Weiterentwicklung von pflegerischen Versorgungsangeboten

Bereits 2008 sind mit dem Pflegeweiterentwicklungsgesetz vor allem die leistungs- und vertragsrechtlichen Strukturen der Pflegeversicherung besser an die Bedürfnisse der Betroffenen, der pflegenden Familienangehörigen sowie des Pflegepersonals angepasst worden. Im Zentrum stand die Stützung häuslicher Versorgungsstrukturen, damit Pflegebedürftige möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung bleiben können. Ambulante und stationäre Leistungen wurden schrittweise ausgeweitet. In regelmäßigen Abständen prüft die Bundesregierung, ob und in welcher Höhe die Leistungen anzupassen sind. Erstmalig soll dies im Jahr 2014 erfolgen. Zur Verbesserung der Versorgung Demenzkranker wurden die zusätzlichen Leistungen zur Betreuung bei eingeschränkter Alltagskompetenz erhöht. Für mehr Informationen wurde die Pflegeberatung verbessert; die Fördermittel für ehrenamtliche Strukturen und die Selbsthilfe im Pflegebereich sind ausgeweitet worden.

Im Interesse einer selbstbestimmten Pflege müssen die Versorgungs- und Angebotsstrukturen für Pflegeleistungen weiter an die sich verändernden Bedürfnisse angepasst werden. Den Grundsatz „ambulant vor stationär“ gilt es aus Sicht der Bundesregierung weiter zu stärken. Die Bundesregierung unterstützt Modellprogramme, wie etwa das Programm „Wohnen für (Mehr-)Generationen“, mit dem innovative Wohngemeinschaften mit einem Baukostenzuschuss gefördert werden. Im Rahmen der Hightech-Strategie 2020 fördert die Bundesregierung zudem die Entwicklung technischer Lösungen zur Entlastung Pflegebedürftiger und Pflegender.

Um eine würdevolle Pflege und Betreuung zu sichern, soll neben einem stabilen professionellen Versorgungsangebot auch das zivilgesellschaftliche Engagement eine wichtige Rolle übernehmen. Dabei gilt es, die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Engagements neben der professionellen Pflege zu stärken.

Ziel der Bundesregierung ist darüber hinaus die Erarbeitung eines neuen, differenzierten Begriffs der Pflegebedürftigkeit.

Weitere wichtige Anliegen sind eine bessere Vernetzung und Verzahnung von Leistungsangeboten und deren Ausrichtung auf die individuelle Bedarfslage der Betroffenen. Dabei geht es auch darum, dass die Pflegekassen oder Pflegeberater die oft überforderten Betroffenen und ihre Familien gezielter und individueller beraten und ihnen helfen, sich in der für sie neuen und zum Teil – etwa nach einem Krankenhausaufenthalt – unvermittelt auftretenden Pflegesituation besser zurechtzufinden.

Die Qualität und Transparenz der Pflegeleistungen gilt es weiter zu stärken. Dabei muss sich die Qualitätssicherung noch stärker auf die Pflegeergebnisse konzentrieren.

---

[158] Anmerkung: Zur prozentualen Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen ist hier auf das Basisjahr 2010 abgestellt. In der zitierten Vorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird als Basisjahr 2007 verwendet.

[159] Doblhammer, Gabriele; Ziegler, Uta; Muth, Elena 2009: Trends und Muster in Lebenserwartung und Gesundheit und Prognose der Demenzerkrankungen in Deutschland bis 2050. In: Kumbier, Ekkehardt; Teipel, Stefan J.; Herpertz, Sabine C. (Hrsg.): Ethik und Erinnerung – Zur Verantwortung der Psychiatrie in Vergangenheit und Gegenwart, Lengerich: Pabst Science Publishers, S. 91–108.

Hierfür wurden im Rahmen eines Forschungsprojektes bereits für den stationären Bereich wichtige Grundlagen gelegt, die von der Praxis weiter mit Leben erfüllt werden müssen. Die Bundesregierung wird den Umsetzungsprozess durch die sogenannte Pflegeselbstverwaltung, bestehend aus den Verbänden der Kostenträger und Leistungserbringer, weiterhin aufmerksam begleiten.

Zum Abbau überflüssiger bürokratischer Belastungen beteiligt sich die Bundesregierung an einem Projekt des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zur Überprüfung der bürokratischen Abläufe bei der Antragstellung für Pflegeleistungen.

5.4.2 Finanzielle Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung

Für eine zukunftsfeste pflegerische Versorgung ist es notwendig, eine langfristige generationengerechte Finanzierung der Pflegeversicherung sicherzustellen. Allein in Form der bisherigen Umlagefinanzierung wird die Pflegeversicherung ihre Aufgabe, allen Bürgern eine verlässliche Teilabsicherung ihrer Pflegekosten zu garantieren, langfristig nicht erfüllen können. Vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag eine Ergänzung durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss, vereinbart. In diesem Zusammenhang eröffnen sich auch Chancen, die Leistungen der Pflegeversicherung und die Definition der Pflegebedürftigkeit – auch zugunsten von Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz wie zum Beispiel bei Demenz – anzupassen.

Die Pflegeversicherung wird ein Teilsicherungssystem bleiben. Es werden auch in Zukunft in nicht unerheblichem Maß sowohl in finanzieller Hinsicht als auch mit Blick auf die Übernahme von pflegerischer Verantwortung in der Familie und im häuslichen Umfeld Lasten bestehen bleiben, die von den Einzelnen zu tragen sind. Denjenigen, die dazu nicht in der Lage sind, muss auch weiterhin geholfen werden. Das entbindet den Einzelnen allerdings nicht davon, auch Eigeninitiative zur Absicherung des Pflegerisikos zu ergreifen.

5.4.3 Unterstützung berufstätiger pflegender Angehöriger

Der überwiegende Teil der Pflegebedürftigen wird in der häuslichen Umgebung durch Angehörige betreut, die zu den Pflegebedürftigen in einem engen verwandtschaftlichen Verhältnis stehen. Die Pflegeversicherung bietet verschiedene Hilfen und Leistungen, um die häusliche Pflege durch Angehörige zu fördern und diese persönlich zu unterstützen. Dennoch: Wer neben der Pflege von Angehörigen außerdem voll im Berufsleben steht, kommt schnell an seine Grenzen.

Mit dem Pflegezeitgesetz vom Juli 2008 sind die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege verbessert worden. Bei akut auftretenden Pflegesituationen haben Beschäftigte das Recht, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben, um für einen nahen Angehörigen eine bedarfsgerechte Pflegesituation zu organisieren oder die sofortige pflegerische Versorgung des Angehörigen sicherzustellen (kurzzeitige Arbeitsverhinderung). Zu einer längeren Pflege naher Angehöriger in häuslicher Umgebung können Berufstätige bis zu sechs Monate Pflegezeit in Anspruch nehmen und dabei zwischen der vollständigen oder teilweisen Freistellung von der Arbeit wählen. Der Anspruch auf Pflegezeit besteht nicht gegenüber Arbeitgebern mit in der Regel 15 oder weniger Beschäftigten.

Viele Menschen fürchten aber gravierende finanzielle und berufliche Nachteile, wenn sie für die Pflege ihrer Angehörigen unbezahlt für mehrere Monate komplett aus dem Beruf aussteigen. Die Bundesregierung plant deshalb eine staatlich geförderte Familienpflegezeit. Durch sie soll pflegenden Angehörigen die Möglichkeit eröffnet werden, in einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren zur häuslichen Pflege von Angehörigen mit reduzierter Stundenzahl im Beruf weiterzuarbeiten und durch eine staatlich geförderte Aufstockung ihres Arbeitsentgelts dennoch ihre finanzielle Lebensgrundlage zu behalten. Das Konzept sieht vor, dass Beschäftigte in der Pflegephase ihre Arbeitszeit über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren auf bis zu 15 Stunden reduzieren können. Bei einem Wechsel von einer Vollzeit- auf eine Teilzeitbeschäftigung mit halber Wochenstundenzahl bedeutet das etwa, dass pflegende Angehörige 75 Prozent ihres letzten Bruttoeinkommens erhalten. Zum Ausgleich müssen sie in der sogenannten Nachpflegephase bei weiterhin nur 75 Prozent ihres Gehaltes voll arbeiten, bis das Zeitkonto wieder ausgeglichen ist. Arbeitgeber, die ihren Beschäftigten während der Familienpflegezeit das Arbeitsentgelt aufstocken, haben die Möglichkeit, diese Vorschussleistung durch ein zinsloses Bundesdarlehen zu refinanzieren.

Die Familienpflegezeit ist zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten zu vereinbaren. Dies ermöglicht beiden Seiten, auf die jeweiligen Bedürfnisse eingehen zu können.

Der Gesetzentwurf, den die Bundesregierung am 23. März 2011 verabschiedet hat, wird derzeit im Deutschen Bundestag beraten.

5.5 Arbeitskräftebedarf in den Heil- und Pflegeberufen

Der Gesundheitssektor gehört angesichts der demografischen Entwicklung zu den Branchen mit hohem Wachstumspotenzial (vgl. Tabelle 6). Die Dynamik dieser Branche zeigt sich in bemerkenswerten Beschäftigungszuwächsen: Allein zwischen den Jahren 1999 und 2009 hat die Zahl der Beschäftigten im Gesundheitswesen um über 600 000 zugenommen. Dies entspricht einem Anstieg von rund 15 Prozent. Derzeit arbeiten rund 4,7 Millionen Menschen im Gesundheitswesen.

Betrachtet man die Entwicklung differenziert für die Bereiche Ärzte- und Pflegepersonal, ergeben sich folgende Zuwächse:

Im Jahr 2009 gab es in Deutschland rund 140 000 ambulant tätige Ärzte. Im Vergleich zum Jahr 1993 ist die Anzahl der ambulant tätigen Ärzte um rund 24 Prozent gewachsen. Ähnlich stellt sich die Situation im stationären

Tabelle 6

Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im Gesundheitswesen

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Beschäftigte im Gesund-	4.103	4.115	4.180	4.247	4.358	4.390	4.420	4.463	4.540	4.632	4.735
Anteil an allen Erwerbstäti-	10,7	10,5	10,7	10,9	11,3	11,3	11,4	11,4	11,4	11,5	11,8

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010: Gesundheit Personal,
Fachserie 12 Reihe 7.3.2; Berechnungen Bundesministerium für Gesundheit

Bereich dar. Hier waren 1993 noch rund 125 000 Ärzte beschäftigt. 2009 ist deren Anzahl um 27 Prozent auf rund 158 000 angewachsen.[160]

Im Pflegebereich hat sich insbesondere die Altenpflege zum Jobmotor entwickelt: In der Altenpflege waren Ende 2009 rund 890 000 Personen beschäftigt, davon rund 30 Prozent (269 000) bei ambulanten Pflegediensten und 70 Prozent (621 000) in Pflegeheimen.[161] Seit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 sind in der Altenpflegebranche insgesamt rund 436 000 Arbeitsplätze zusätzlich entstanden.[162] In der Krankenpflege, in Krankenhäusern sowie in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen ist die Beschäftigung stabil. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren in diesem Bereich 2009 rund 620 000 Menschen tätig.[163]

Da mit einer weiter steigenden Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen zu rechnen ist, dürfte der Bedarf nach adäquat qualifizierten Arbeitskräften in den Heil- und Pflegeberufen auch in Zukunft weiter zunehmen. Hinzu kommt, dass auch das vorhandene Personal – wie die Bevölkerung insgesamt – altert und zu einem großen Teil mit den Babyboomer-Jahrgängen zu einem Zeitpunkt in den Ruhestand treten wird, zu dem in immer höherem Umfang mit Gesundheits- und Pflegeleistungen zu rechnen sein wird.

Das altersbedingte Ausscheiden des gegenwärtigen Personals und der wachsende Bedarf machen Maßnahmen zur Rekrutierung und Bindung der erforderlichen Fachkräfte notwendig. Dies erfordert attraktive Rahmenbedingungen, die verstärkte Ausbildung von Gesundheits- und Pflegefachkräften sowie die inhaltliche Ausrichtung der Aus- und Weiterbildung auf die Versorgungsbedürfnisse einer alternden Bevölkerung.

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung im ambulanten Bereich rückwirkend zum 1. Oktober 2008 die Regelungen zur Altersgrenze in der vertragsärztlichen und vertragszahnärztlichen Versorgung aufgehoben. Demnach können Ärzte, Zahnärzte und Psychotherapeuten auch nach Vollendung des 68. Lebensjahres im Rahmen der GKV tätig sein.

Um langfristig eine ausreichende Ärzteversorgung sicherzustellen, sind aber weitere Maßnahmen erforderlich, welche die Bundesregierung mit dem vom Kabinett am 3. August 2011 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-VStG) auf den Weg gebracht hat. Weniger Bürokratie und eine leistungsgerechte Vergütung sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass der Arztberuf wieder attraktiver wird. Die Bedingungen der ärztlichen Berufsausübung in der ambulanten ärztlichen Versorgung gilt es so auszugestalten, dass sie den sich ändernden Bedürfnissen vor allem der jüngeren Ärztegeneration hinreichend Rechnung tragen. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeiten, Familie und ärztliche Tätigkeit besser miteinander in Einklang zu bringen. Das Versorgungsstrukturgesetz soll daher die flächendeckende wohnortnahe medizinische Versorgung mit einem Bündel von Maßnahmen für die Zukunft sichern. Zu diesem Maßnahmenbündel gehören insbesondere finanzielle Anreize, erweiterte Optionen etwa bei Zweigpraxen oder bei der Delegation ärztlicher Leistungen sowie gezielte Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf im ärztlichen Bereich.

Im Krankenhaus wird es zukünftig unter anderem darauf ankommen, Arbeitsbedingungen zu schaffen, die einer Berufstätigkeit in verschiedenen Phasen des Lebens angepasst sind und die Belange älterer Arbeitnehmer berücksichtigen. Mitarbeiterorientierte Modelle der Arbeitsorganisation und flexible Arbeitszeitregelungen gewinnen dabei auch hier zunehmend an Bedeutung.

Wichtige Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte und der Ärzte aus der jüngsten Vergangenheit sind beispielsweise das mit dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz im März 2009 eingerichtete Pflegestellen-Förderprogramm, mit dem innerhalb von drei Jahren bis zu 16.500 zusätzliche Stellen im Pflegedienst geschaffen werden können,

[160] Bundesministerium für Gesundheit 2011: Daten des Gesundheitswesens 2011, Tabelle 6.3, auf Basis der Ärztestatistik von Bundesärztekammer und Kassenärztlicher Bundesvereinigung.
[161] Statistisches Bundesamt 2010: Gesundheit Personal, Fachserie 12 Reihe 7.3.2.
[162] Bundesministerium für Gesundheit auf Basis der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes 2009 und des 4. Berichts der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung 2008.
[163] Statistisches Bundesamt 2010: Gesundheit Personal, Fachserie 12 Reihe 7.3.2.

und das seit 2003 laufende sogenannte 700-Millionen-Euro-Programm, mit dem die Einführung moderner Arbeitszeitmodelle für das ärztliche Personal im Krankenhaus unterstützt wird.

Um familiengerechte Arbeitsbedingungen in der medizinischen Versorgung zu erörtern, hat das Bundesministerium für Gesundheit im Jahr 2010 einen Runden Tisch zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Gesundheitswesen eingesetzt, der bereits erste Handlungsempfehlungen veröffentlicht hat.

Im Bereich der Altenpflege wird es maßgeblich darauf ankommen, die Attraktivität der Pflegeberufe zu steigern, damit der Pflegesektor in Konkurrenz zu den übrigen Wirtschaftsbereichen den steigenden Bedarf an gut ausgebildetem Personal decken kann. Um einem zukünftigen Pflegekräftemangel vorzubeugen, ist es wichtig, das Ansehen und die Wertschätzung für die Pflegeberufe zu erhöhen. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, wie gerade junge Männer gezielter angesprochen werden können.

Wertschätzung äußert sich darüber hinaus durch eine leistungsgerechte Entlohnung der Pflegeberufe. Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistet der zum 1. August 2010 durch die Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche geltende Mindestlohn. Dieser hat das Ziel, angemessene Arbeitsbedingungen für in der Pflege tätige Menschen zu schaffen. Er gilt für Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, die überwiegend ambulante, teilstationäre oder stationäre Pflegeleistungen für Pflegebedürftige erbringen („betrieblicher Geltungsbereich“). Innerhalb der Pflegebetriebe gilt der Mindestlohn für Arbeitnehmer, die überwiegend Grundpflege nach § 14 Absatz 4 des Elften Buches Sozialgesetzbuch ausüben („persönlicher Geltungsbereich“).

Darüber hinaus sind ebenso wie beim ärztlichen Nachwuchs auch in der Alten- und Krankenpflege Maßnahmen im Ausbildungsbereich erforderlich. Die Bundesregierung hat sich eine Zusammenführung der Ausbildungen in der Krankenpflege, Kinderkrankenpflege und Altenpflege in einem Berufsgesetz zum Ziel gesetzt. Damit werden Absolventen dieses Ausbildungsfeldes mehr berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Eine von der Bundesregierung eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll hierzu ein Eckpunktepapier als Grundlage für einen Referentenentwurf eines neuen Berufsgesetzes erarbeiten.

Die Bundesregierung hat eine „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege“ gestartet, die gemeinsam von Bund, Ländern und Verbänden getragen wird. Möglichst konkrete Vereinbarungen sollen darauf hinwirken, dass Aus- und Weiterbildung verstärkt und die Beschäftigungsbedingungen attraktiver gestaltet werden. Die im Juni 2011 eingesetzte Arbeitsgruppe soll bis Dezember 2011 Vorschläge für eine Vereinbarung erarbeiten.

5.6 Schlussfolgerungen

Die Sicherung einer Gesundheitsversorgung auf hohem Niveau für eine älter werdende Gesellschaft stellt für die Gesundheitspolitik langfristig eine große Herausforderung dar. Die Gesundheitsforschung trägt dazu bei, die Lebensqualität von Menschen aller Lebensalter, von Frauen, Männern und Kindern zu erhöhen. Die Bundesregierung hat das „Rahmenprogramm Gesundheitsforschung“ insbesondere auch auf die Herausforderungen des demografischen Wandels ausgerichtet.

Die Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der GKV hat die Bundesregierung mit dem GKV-Finanzierungsgesetz bereits gestellt. Wettbewerbsorientierte Strukturreformen sorgen für mehr Effizienz und Qualität in der Gesundheitsversorgung. Mit Blick auf die Versorgungsstrukturen wurden bereits vielfältige Möglichkeiten entwickelt, die eine stärkere Koordinierung und Verzahnung von Prävention, Gesundheitsversorgung, Rehabilitation und Pflege ermöglichen. Für die Sicherung einer wohnortnahen und bedarfsgerechten Versorgung sind darüber hinaus gemeinsame Anstrengungen aller beteiligten Akteure auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene erforderlich. Die Bundesregierung will deshalb mit dem vom Bundeskabinett am 3. August 2011 beschlossenen Entwurf eines GKV-Versorgungsstrukturgesetzes die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die wohnortnahe Versorgung flächendeckend gesichert werden kann und ein drohender Ärztemangel abgewendet wird.

Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen erfordert eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung und der Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung, damit auch in Zukunft alle Bürger würdevoll gepflegt und betreut werden können. Dies beinhaltet die Anpassung der Versorgungsangebote an sich verändernde Bedürfnisse und die Sicherung einer dauerhaft tragfähigen Finanzierung der Pflegeversicherung. Bei den anstehenden Maßnahmen muss auch nach Wegen gesucht werden, wie die besonderen Bedürfnisse demenziell Erkrankter und ihrer pflegenden Angehörigen besser berücksichtigt werden können. Damit pflegebedürftige Menschen entsprechend ihren Wünschen möglichst lange zu Hause betreut werden können, will die Bundesregierung die ambulante Versorgung weiter stärken. Dazu gehört auch die Unterstützung von pflegenden Angehörigen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege hat die Bundesregierung die Einführung einer Familienpflegezeit beschlossen.

Für eine gute Gesundheitsversorgung und Pflege werden Fachkräfte in den Heil-und Pflegeberufen benötigt, die den wachsenden Bedarf decken können. Da das Arbeitskräftepotenzial infolge des demografischen Wandels abnehmen wird, sind heute die richtigen Rahmenbedingungen für die Ausbildung und dauerhafte Berufsausübung der Fachkräfte von morgen zu setzen. Dazu gehört die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen für eine Beschäftigung in den Heil-und Pflegeberufen, einschließlich einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Bundesregierung hat hierzu mit dem Entwurf des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes bereits zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht.

6. Ländliche Räume und Stadtregionen, Infrastruktur und Mobilität

6.1 Übergreifende Auswirkungen des demografischen Wandels

6.1.1 Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung

Die Auswirkungen des demografischen Wandels in Deutschland stellen sich räumlich sehr unterschiedlich dar. Schon heute gibt es regional äußerst verschiedene Ausgangsbedingungen. Von einer Bevölkerungsabnahme sind bisher vor allem die ostdeutschen Länder besonders betroffen, mit Ausnahme einiger städtischer Wachstumsinseln. Diese Entwicklung wird sich künftig fortsetzen und auch die strukturschwächeren Regionen in Westdeutschland wie Teile des Ruhrgebiets, das Saarland und viele ländlich geprägte, periphere Regionen erfassen. Zugleich gibt es einige wirtschaftlich prosperierende städtische Regionen, die noch weiter wachsen werden.

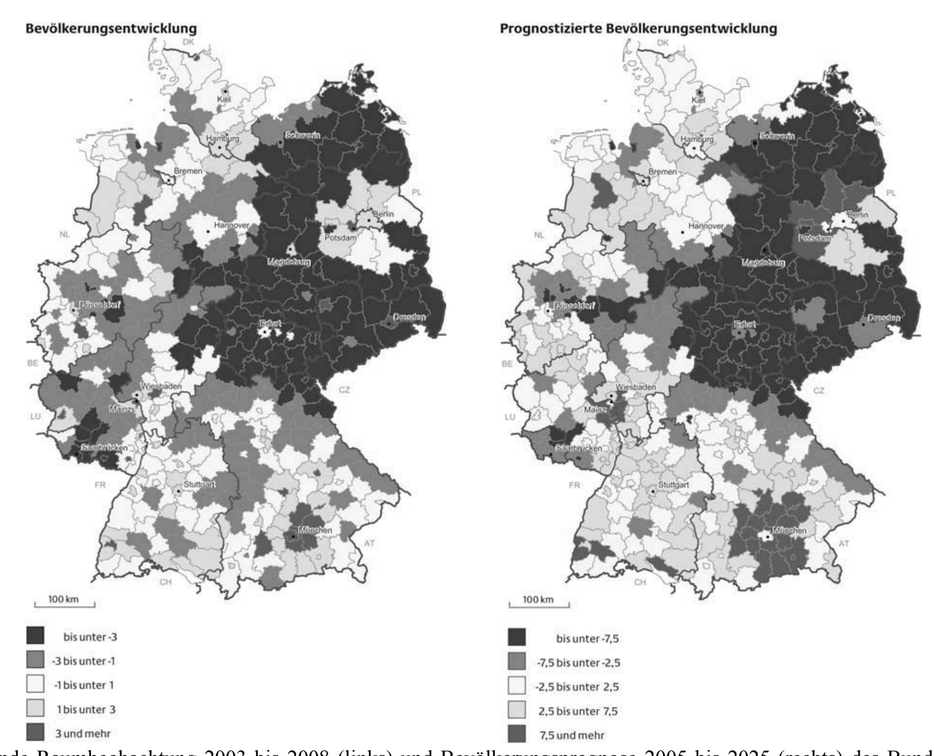
Die besondere Herausforderung für die Zukunft besteht darin, dass Wachstums- und Schrumpfungsprozesse oftmals gleichzeitig und teils auch in räumlicher Nähe stattfinden – in benachbarten Regionen oder innerhalb von Städten oder Stadtteilen.

Für die kurz- und mittelfristigen demografischen Veränderungen in den Regionen sind die Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands von entscheidender Bedeutung. Binnenwanderungen sind aber immer ein Nullsummenspiel: Jeder Zuzug in eine Region ist zugleich ein Fortzug aus einer anderen. Während die kleinräumige Wanderung eher durch Unterschiede in der Wohn- und Lebensqualität einschließlich der Verkehrsanbindung bedingt ist, wird die großräumige, überregionale Entwicklung hauptsächlich von Unterschieden in der Wirtschafts-, Einkommens- und Arbeitsmarktlage sowie in Bildungsangeboten bestimmt. Menschen ziehen dorthin, wo Arbeitsplätze und Bildungsmöglichkeiten bestehen. Dies stellt vor allem einen Großteil der ländlichen Räume vor große Herausforderungen.

Für die Folgen der demografischen Entwicklung ist das regionale Potenzial mitentscheidend. Ein Teil der ländlichen Regionen kann aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke eine Zunahme der Bevölkerung realisieren. Andere ländliche Regionen haben bisher vor allem von der Suburbanisierung profitiert, der Stadt-Umland-Wanderung. Im Rahmen dieses über Jahrzehnte dominierenden Trends sind vor allem junge besserverdienende Familien in das Umfeld von großen Städten oder Ballungsräumen gezogen. Gemeinden im suburbanen Umfeld und im Bereich wachsender Wirtschaftsräume besitzen auch in Zukunft durchaus eine günstige demografische Perspektive. Hingegen sind Dörfer und kleinere Städte in peripher gelegenen ländlichen Regionen, aber auch einige strukturschwache städtisch geprägte Regionen von Bevölkerungsabnahme

Abbildung 30

Bevölkerungsdynamik im Vergleich zwischen den Jahren 2003 bis 2008 und 2008 bis 2025 (in Prozent)



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung 2003 bis 2008 (links) und Bevölkerungsprognose 2005 bis 2025 (rechts) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung; die Prognose stützt sich im Wesentlichen auf die Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2; Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Kreise, 31. Dezember 2008.

und -alterung betroffen, was dort insbesondere die Sicherung der Fachkräftebasis in einzelnen Branchen und die wirtschaftliche Entwicklung vor große Herausforderungen stellt. Dies gilt vor allem für große Gebiete Ostdeutschlands. In der weiteren demografischen Entwicklung stehen westdeutsche Regionen vor ähnlichen Schwierigkeiten.

Die Wertschätzung der Städte als Wohnstandort ist in den vergangenen Jahren erkennbar gestiegen. Ihnen kommt insbesondere zugute, dass sich der Trend der Stadt-Umland-Wanderung in nahezu allen Stadtregionen stark abgeschwächt hat. In einigen Regionen – zumindest in den ostdeutschen Ländern – hat sich der Trend sogar umgedreht, und die Städte gewinnen im Saldo Einwohner aus dem Umland hinzu. Ihre demografische Perspektive ist auch in Zukunft vergleichsweise gut; einige Groß- und Mittelstädte sind jedoch auch mit Schrumpfungsprozessen konfrontiert.

Räumliche Ungleichgewichte in der demografischen Entwicklung können zu verstärktem Wettbewerb zwischen wachsenden und schrumpfenden Gebieten oder zwischen schrumpfenden Gebieten untereinander beispielsweise bei den Infrastruktureinrichtungen oder beim Wohnraumangebot führen.

6.1.2 Alterung und größere Heterogenität

Auch die Veränderung der Alterszusammensetzung wird das Leben in ländlichen und städtischen Räumen spürbar verändern. Alterung findet überall statt. Es gibt aber große regionale Unterschiede sowohl in der gegenwärtigen als auch in der zukünftig zu erwartenden Altersstruktur. Der stetigen Abnahme des Anteils junger Menschen an der Bevölkerung steht in allen Stadt- und Gemeindetypen die Zunahme von über 65-Jährigen gegenüber. Der Anteil älterer Menschen steigt am stärksten in den Mittel- und Kleinstädten außerhalb der Stadtregionen und in den ländlich-peripheren Räumen. In einigen Regionen liegt der Anteil der über 65-Jährigen bereits heute bei einem Viertel der Bevölkerung. Mittelfristig wird der Anteil in einigen Regionen auf mehr als ein Drittel steigen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Die Heterogenisierung der Bevölkerung bezogen auf die Herkunft der Menschen ist vor allem für Städte und Stadtregionen als Wirtschafts- und Lebensraum eine Herausforderung. Hier ist der Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund in aller Regel höher als in ländlichen Räumen. Dies verlangt Integrationsleistungen vor allem vor Ort.

6.1.3 Demografie als Herausforderung für die Infrastruktur

Für ländliche und städtische Regionen als Wirtschafts- und Lebensräume ist auch das Leistungsangebot an technischer und sozialer Infrastruktur wichtig. Das Spektrum reicht hier von bedarfsgerechten Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangeboten über die Telekommunikations-, Energie- und Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung bis hin zur Gesundheitsversorgung und den Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen).

Der demografische Wandel verändert die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung dieser Infrastruktur. Auch wenn die Zahl der Haushalte bis 2025 noch relativ stabil bleibt und in vielen Städten sogar noch zunehmen soll, wird die Bevölkerungsabnahme vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu einer veränderten Infrastrukturnachfrage führen. Vielerorts können die Abnahme der Wohnbevölkerung und der damit verbundene Nachfragerückgang nach Infrastrukturleistungen zu einer Überdimensionierung der bestehenden Infrastruktur führen. Die Kosten für die Bürger steigen, wenn die Fixkosten auf weniger Köpfe verteilt werden müssen.

Auch die Bevölkerungsalterung wirkt sich auf den Infrastrukturbedarf aus. Die öffentliche Daseinsvorsorge wird sich stärker an den Bedürfnissen Älterer orientieren. Dabei stehen vor allem Gesundheitsdienst- und Pflegeleistungen, die ärztliche Versorgung, auch im klinischen Bereich, altersgerechtes Wohnen und altersgerechte soziale Infrastrukturen im Vordergrund. Diese Infrastrukturleistungen wohnortnah zu gewährleisten, ist schon jetzt für viele ländliche Regionen eine besondere Herausforderung. In dünn besiedelten Räumen müssen für die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs heute schon größere Entfernungen zurückgelegt werden.

Gerade in Regionen mit geringerer Wirtschaftskraft, die von Abwanderung und Alterung häufig besonders betroffen sind, entwickeln sich die Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zudem oftmals unterproportional. Im öffentlichen Infrastruktur- und Leistungsangebot werden hier schneller als in anderen Regionen Tragfähigkeitsgrenzen erreicht. Auch die Voraussetzungen für private Investitionen in Infrastrukturen gestalten sich dort oftmals beschwerlicher. So wird es immer schwieriger, die Leistungen im bisherigen Maße bereitzustellen oder wirtschaftlich zu betreiben.

Die Infrastruktur ist jedoch für die Attraktivität der Regionen als Wohnort wie als Wirtschaftsstandort ein wichtiger Faktor. Insgesamt kann sich daher eine Abwärtsspirale aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Überdimensionierung der Infrastruktur, hohen Kosten für die Nutzer, abnehmender Standortattraktivität, sinkenden Erwerbsmöglichkeiten und zugleich wachsenden Versorgungsdefiziten ergeben. Die Gefahr besteht, dass mit zunehmenden infrastrukturellen Schwierigkeiten mehr Menschen abwandern. Ziel muss jedoch nach wie vor eine gleichwertige Entwicklung der ländlichen Räume und städtischen Ballungszentren sein.

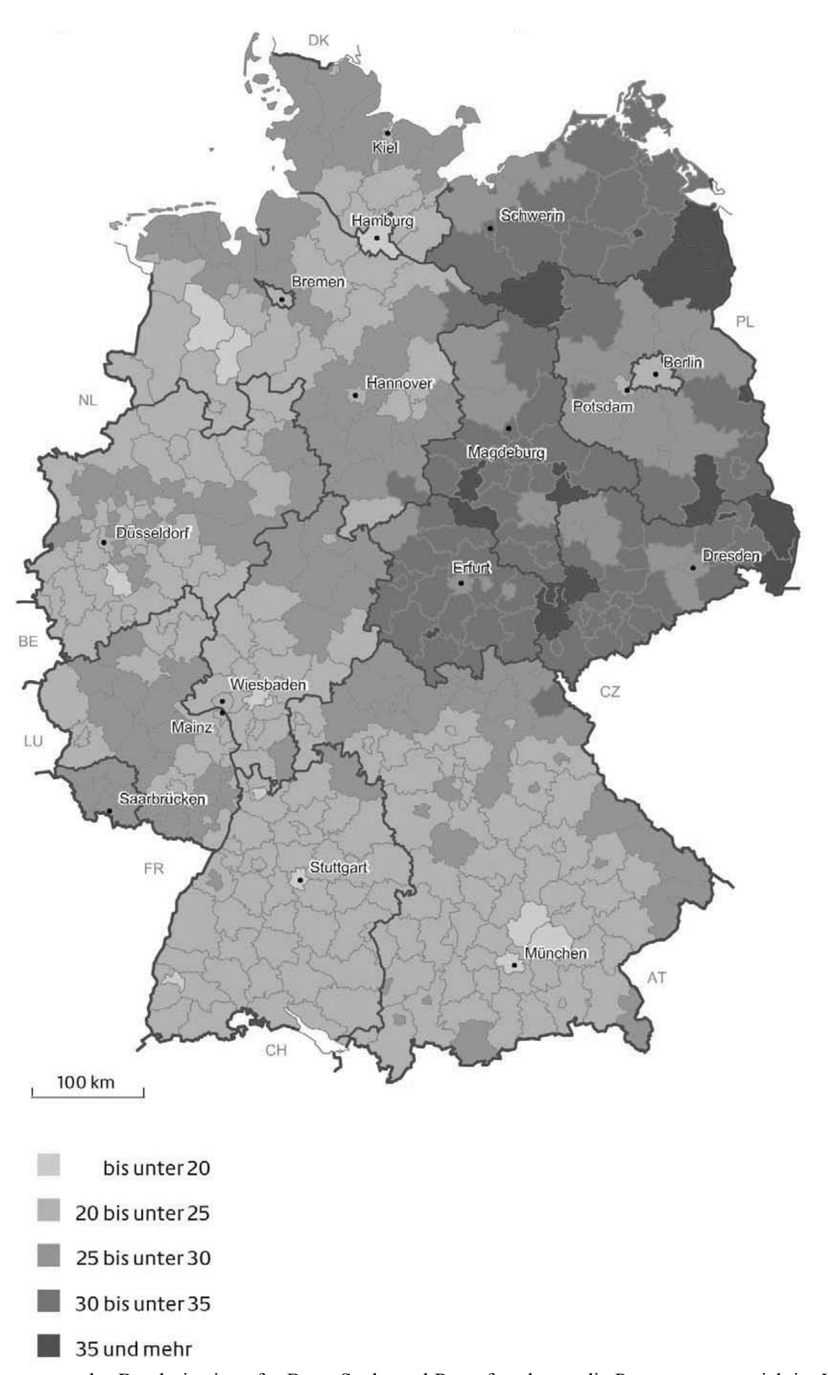
6.2 Ziele und eingeleitete Maßnahmen

6.2.1 Grenzen der Einflussnahme des Bundes und Rahmen für eine gleichwertige Entwicklung der Regionen

Die sich vor Ort aus dem demografischen Wandel für die öffentliche Hand ergebenden Herausforderungen lassen sich nur gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen meistern. Beispiele dafür sind die Gewährleistung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge, die Unterstützung einer regional ausgewogenen Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung oder die Sicherung der Mobilität. Ent-

Abbildung 31

Bevölkerungsanteil der 65-Jährigen und Älteren im Jahr 2025 (in Prozent)



Datenbasis: Bevölkerungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung; die Prognose stützt sich im Wesentlichen auf die Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Kreise, 31. Dezember 2005.

sprechend der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsverteilung kann der Bund Prozesse anstoßen, viele Aufgaben fallen aber ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder oder der Kommunen. Erfolge in diesem Anpassungsprozess wiederum können nur durch Anstrengungen eines jeden Einzelnen und der Gemeinschaften vor Ort erreicht werden, für die der Staat zwar grundsätzlich günstige Rahmenbedingungen schaffen, die er aber allenfalls punktuell finanziell fördern kann. Bundeseinheitliche Rezepte gibt es nicht. Vor diesem Hintergrund greift der Bericht nur Maßnahmen auf, für die der Bund oder Bund und Länder gemeinsam zuständig sind.

Eine grundlegende Bedeutung für die gleichwertige Entwicklung der unterschiedlichen ländlichen und städtischen Regionen in Deutschland kommt dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie den sozialen Sicherungssystemen zu. Der bundesstaatliche Finanzausgleich trägt zu einer Anpassung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder bei. Dadurch werden die Länder unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft in die Lage versetzt, den ihnen zugewiesenen Aufgaben nachzukommen und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen beizutragen. Dies wird auch durch die bundeseinheitliche Organisation der sozialen Sicherungssysteme unterstützt. Denn die regionalen Ausgaben in der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung werden dadurch weitgehend von der Höhe der regionalen Einnahmen entkoppelt. Der Solidarpakt II ermöglicht es den ostdeutschen Ländern darüber hinaus, bis 2019 teilungsbedingte Sonderlasten zu bewältigen und die entstandene Infrastrukturlücke zu schließen. Die infolge unterschiedlicher Erwerbs- und Lebensbedingungen in den Ländern und Regionen ausgelösten Bevölkerungswanderungen werden durch diese finanz- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen abgemildert.

Daneben gibt es verschiedene Förderprogramme, die auf die Stärkung der Wirtschaftskraft und die Verbesserung der Arbeitsmarktlage in ländlichen und/ oder städtischen Regionen abzielen. Wichtige Beispiele dafür sind die Maßnahmen der europäischen Strukturfonds – der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Fonds für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF) – und die deutsche Regionalpolitik im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Die Maßnahmen der europäischen Strukturfonds reichen von der Forschungs- und Innovationsförderung über die Förderung von Unternehmensinvestitionen bis zur Unterstützung der Infrastrukturentwicklung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie der Erleichterung von Übergängen aus der Schule in Ausbildung und Beruf und der Verbesserung des Zugangs von Arbeitsuchenden zum Arbeitsmarkt. In strukturschwachen Räumen leisten die europäischen Fonds EFRE sowie ESF ebenfalls einen wichtigen Beitrag, indem sie regionalen demografischen Herausforderungen durch integrierte Entwicklungsstrategien gezielt begegnen und das Wachstumspotenzial besonders betroffener Regionen fördern. Die Maßnahmen in Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel „Konvergenz“), zu denen die ostdeutschen Länder zählen, umfassen unter anderem die Stärkung der technologischen Basis der Wirtschaft, den Ausbau der Forschungsinfrastruktur und ihre bessere Verknüpfung mit der Wirtschaft sowie die Förderung von Investitionen und Gründungsinitiativen im Unternehmenssektor. Weitere Förderansätze sind die Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur und die Erhöhung der Aus- und Weiterbildungsbeteiligung vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen. Bei den Maßnahmen in den übrigen Gebieten Deutschlands, also den westdeutschen Ländern (Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“), legt EFRE einen Schwerpunkt auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, damit diese Regionen neben dem demografischen Wandel auch weitere Herausforderungen wie die Globalisierung, den Klimawandel sowie die Energiewende erfolgreich meistern können. Dies umfasst zum Beispiel das technologische Niveau der Wirtschaft und ihre Verknüpfung mit der Wissenschaft oder die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen.

Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe GRW als zentralem Instrument der deutschen Regionalpolitik nimmt der Bund seit 1969 seine Mitverantwortung für eine ausgewogene regionale Entwicklung in Deutschland wahr. Gefördert werden einzelbetriebliche Investitionen, gewerbenahe Infrastruktur und nicht investive Maßnahmen (beispielsweise Regionalbudget – siehe Teil III, 6.2.3) in strukturschwachen Gebieten. Die GRW unterstützt damit den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen, löst zusätzliche Wachstumsimpulse aus und trägt zum Abbau regionaler Disparitäten in Deutschland bei.

6.2.2 Raumentwicklung

Angesichts der Bevölkerungsabnahme, der sich ändernden Alterszusammensetzung und der räumlichen Verteilung ist die Raumentwicklungspolitik ein wichtiges Instrument, um notwendige Anpassungsprozesse zu initiieren und mit zu steuern. Die veränderten Rahmenbedingungen verlangen nach regionalspezifischen Handlungsansätzen und Strategien. Damit kann der parallelen Entwicklung von wachsenden und schrumpfenden Regionen in enger räumlicher Nachbarschaft und den damit verbundenen Herausforderungen für die Gewährleistung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge Rechnung getragen werden. Gleichzeitig kann die Raumplanung dazu beitragen, die Bedingungen für die Bevölkerungsentwicklung zu verbessern. Sie kann dabei helfen, Städte und Regionen lebenswert und zukunftsfähig zu gestalten.

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2008 hat der Gesetzgeber daher die künftige Raumentwicklung in den Zusammenhang strukturverändernder Entwicklungen wie des demografischen Wandels gestellt. Eingebunden in die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung wurde die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen in das Gesetz aufgenommen. Die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung wurden um die von Bund und Ländern für die Raumentwicklung in Deutschland entwickelten Leitbilder ergänzt. In den Raumordnungsplänen der Länder werden diese Grundsätze konkretisiert.

Eines der drei Leitbilder der Raumentwicklung widmet sich explizit der Sicherung der Daseinsvorsorge. Handlungsschwerpunkte sind dabei die Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts[164] und die Rahmensetzung für Maß-

[164] In Landes- und Regionalplänen festgelegte zentralörtliche Siedlungsstruktur eines Landes auf der Grundlage einer Kategorisierung von zentralen Orten, die bestimmte Funktionen bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ausüben oder erlangen sollen (zum Beispiel Ober-, Mittel- und Grundzentren).

nahmen zum Erhalt der Infrastruktur in dünn besiedelten Räumen, wie etwa Einrichtungen bündeln, neue Angebotsformen entwickeln, Qualitätsstandards gewährleisten sowie die Zusammenarbeit mit den Fachplanungen, regionalen Akteuren, der Wirtschaft und Bevölkerung optimieren.

Weitere Maßnahmen der Raumentwicklungspolitik sind Handlungsansätze zur Unterstützung von Kooperationen und regionaler Zusammenarbeit. Der Kooperation zentraler Orte bis hin zu einer Funktionsteilung kommt bei der Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Räumen eine wachsende Bedeutung zu. Kooperationen, aber auch andere Formen der regionalen Zusammenarbeit sowohl zwischen unterschiedlich strukturierten Teilräumen als auch über größere Distanzen hinweg sind ein wesentliches Instrument, um den gemeinsamen Betrieb von Infrastruktureinrichtungen zu ermöglichen und regionale Stärken erfolgreich zu entwickeln.

Die Bundesregierung hat im Frühjahr 2011 das Aktionsprogramm „Regionale Daseinsvorsorge“ gestartet, das in einem Modellvorhaben die bessere Zusammenarbeit der kommunalen Aufgabenträger der Daseinsvorsorge in einer regionalen Kooperation in den Fokus nimmt. Im Zeitraum von 2011 bis 2014 sollen bis zu 30 vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen, Landkreise oder Gemeindeverbände bei der Erarbeitung und Umsetzung von Regionalkonzepten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in besonders kritischen Bereichen fachlich und finanziell unterstützt werden. Das ebenfalls 2011 von der Bundesregierung initiierte Modellvorhaben „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ beschäftigt sich explizit mit der Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlichen Räumen.

Hinzu kommen zahlreiche weitere Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) mit demografischem Bezug. In deren Vordergrund steht das Ziel, innovative Handlungsansätze und Instrumente gemeinsam mit Wissenschaft und Akteuren vor Ort zu erproben. Zugleich ermöglichen sie es, verschiedene Förderungen zielgenau zusammenzuführen. Schwerpunkte dieser Modellvorhaben sind unter anderem:

– interkommunale Kooperationen und übergreifende Partnerschaften

– Anpassungsstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge

– familienfreundliche Maßnahmen und Strategien

Mit den von 2007 bis 2011 durchgeführten Modellvorhaben „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft“ unterstützte die Bundesregierung Städte und Gemeinden in den Regionen Südharz-Kyffhäuser in Sachsen-Anhalt/Thüringen und Stettiner Haff in Mecklenburg-Vorpommern sowie im Kreis Nordfriesland in Schleswig-Holstein und im Werra-Meißner-Kreis in Hessen bei der Bewältigung des demografischen Wandels. Bis Mitte 2011 wurden insgesamt 75 regional entwickelte Projekte wie beispielsweise die Herrichtung eines 600 Jahre alten Kirchengebäudes zu einem Bürgerzentrum für Jung und Alt mit insgesamt fast 6 Millionen Euro gefördert. Mit den regionalen Demografiekonferenzen und dem zentralen Abschlusskongress Ende Juni 2011 in Berlin sowie weiteren Veranstaltungen wurden die Erkenntnisse aus dem Modell vorhaben auch für andere Regionen anwendbar gemacht.

6.2.3 Ländliche Räume

Die ländlichen Räume in Deutschland sind vielfältig: Die Bandbreite reicht von äußerst prosperierenden bis zu strukturschwachen Regionen, die meistens weitab von großen Städten und Ballungsräumen liegen. Sie sind nicht nur landwirtschaftliche Nutzfläche, Natur- oder Erholungsraum, sondern zugleich Standort für Wirtschaft und Gewerbe. Eine Gemeinsamkeit der ländlichen Räume besteht in der überwiegend geringen Siedlungs- und Bevölkerungsdichte. Dies erschwert dort schon heute die infrastrukturelle Daseinsvorsorge mit Auswirkungen zum Beispiel auf die Erreichbarkeit von Arztpraxen, Krankenhäusern oder Schulen. Insbesondere in den strukturschwächeren und peripheren ländlichen Räumen, in denen die Bevölkerungsentwicklung zusätzlich durch Abwanderung geprägt ist, kann es zu dauerhaften Schrumpfungs- und Alterungsprozessen mit negativen Konsequenzen für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und die wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven kommen. Hier besteht im Besonderen die Gefahr der eingangs beschriebenen Abwärtsspirale aus Bevölkerungsrückgang, Alterung und abnehmenden Erwerbsmöglichkeiten. Dies wiederum wirkt sich auf die finanziellen Ressourcen einer Region, auf das – auch für die wirtschaftliche Perspektive wichtige – Infrastrukturangebot und auf die Lebensqualität aus.

Die Förderpolitik für die ländlichen Räume in Deutschland verfolgt mehrere Ziele: Zum einen sollen die Wirtschaftskraft und die Beschäftigungsperspektiven in den Regionen gestärkt werden. Zum anderen werden Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität der dort lebenden Bevölkerung sowie für eine wettbewerbsfähige und zugleich umwelt- und standortgerechte Landwirtschaft gefördert. Ein wichtiger Aspekt sind dabei auch integrierte und von der Region selbst getragene Ansätze und Maßnahmen sowie Kooperationen, die die Effizienz steigern und Kosten einsparen können. Die Förderinstrumente sind sowohl europäischen als auch nationalen Ursprungs. Für die Durchführung des Großteils der Förderprogramme sind die Länder zuständig.

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union (ELER) ist gleichzeitig auf mehrere Förderschwerpunkte ausgerichtet. Die Mittel werden eingesetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft zu steigern, Umwelt, Natur und Landschaft zu erhalten sowie die Erwerbschancen und die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu verbessern und zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft beizutragen. Die dazugehörige Fördermaßnahme LEADER unterstützt modellhafte Aktionen in den ländlichen Räumen, wie etwa die Erarbeitung und Umsetzung von maßgeschneiderten Entwicklungskonzepten von Aktionsgruppen vor Ort.

Auch mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) fördern Bund und Länder gemeinsam die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Räume und die Landwirtschaft. In Verbindung mit den nationalen Fördergrundsätzen für eine integrierte ländliche Entwicklung (ILE) können Maßnahmen der Daseinsvorsorge unterstützt werden, wie die Errichtung von Arztpraxen und medizinischen Einrichtungen, Kindertagesstätten und Mehrgenerationenhäusern. Ebenfalls förderfähig sind alternative Bedienformen des öffentlichen Personennahverkehrs, bürgerschaftliches Engagement und interkommunale Zusammenarbeit. Mit der Förderung der Einspeisung von Bioenergie in Nahwärmenetze und der Unterstützung des Breitbandausbaus wurden zwei neue Fördermöglichkeiten in der GAK zur Entwicklung ländlicher Räume geschaffen.

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) hat im Jahr 2008 ihr Förderspektrum erweitert und ein Bündel von Maßnahmen zur Stärkung der sogenannten „Entwicklung von unten“ beschlossen. So können in den Regionen im Rahmen eines Regionalbudgets innovative Konzepte erarbeitet und eingeführt werden. Zusätzlich können die Länder spezielle kreative Maßnahmen der ländlichen Regionen fördern, die über den bisherigen Regelrahmen hinausgehen. Dabei sollen die regionalen Akteure aktiviert und etwa bei der Formulierung der Prioritäten einbezogen werden. Diese Maßnahmen kommen insbesondere ländlichen Räumen zugute.

Darüber hinaus wurde die Breitbandförderung in den GRW-Förderkatalog aufgenommen, da gerade für Unternehmen in strukturschwachen ländlichen Regionen eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur ein entscheidendes Standortkriterium ist. Seit 2011 sind Hochleistungsnetze förderfähig. Ein Schlüssel zur Weiterentwicklung der ländlichen Regionen ist die Stärkung von Kooperationen. Im Rahmen der GRW können deshalb kommunale Infrastrukturinvestitionen, die etwa im Wege der interkommunalen Kooperation durchgeführt werden, besonders gefördert werden.

Die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des Bundes setzt auf die regionalen Stärken, auf die Ideen und die Mitwirkung der Bürger vor Ort, um deren Lebensqualität und deren Heimat es hier geht. Mit der Initiative wird eine Vielzahl von Maßnahmen zur Sicherung der baulichen und verkehrlichen Infrastruktur unter einem Dach zusammengefasst. Insbesondere für die Klein- und Mittelstädte in ländlichen Regionen ist die Städtebauförderung mit dem Bund-Länder-Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ als ein Baustein der Initiative ein wichtiges Förderinstrument (vgl. Teil III, 6.2.4).

Die Bundesregierung will ihre Aktivitäten zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume ressortübergreifend intensivieren und noch besser aufeinander abstimmen. Dazu wird ein fachübergreifender „Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume“ in Abstimmung mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet und umgesetzt. Vorrangiges Ziel ist es, die ländlichen Räume mit ihren unterschiedlichen Entwicklungspotenzialen als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume zu stärken, zukunftsfähig zu machen sowie ihr Naturkapital und ihre Attraktivität zu erhalten. Der Fortschrittsbericht wird demografierelevante Aspekte aufgreifen. Vor allem geht es dabei um wirtschaftliche Entwicklung, Daseinsvorsorge, ländliche Infrastruktur sowie um Natur und Umwelt.

Auch auf Ebene der Gemeinschaftsaufgaben GAK und GRW erfolgt eine enge Abstimmung. Beide verbindet, dass sie wichtige Wachstumsimpulse für den ländlichen Raum geben. Dabei verfolgen sie jedoch unterschiedliche Ziele und bedienen sich weitgehend unterschiedlicher Förderinstrumente und -modalitäten. Ziel ist es, die Gemeinschaftsaufgaben künftig noch koordinierter und gezielter zur Stärkung ländlicher Räume einzusetzen. Überdies gibt es auf europäischer Ebene ähnliche Bestrebungen einer verstärkten Abstimmung zwischen den Strukturfonds und dem ELER-Fonds.

6.2.4 Stadtentwicklung

Einen zentralen Ansatzpunkt zur Gestaltung der unterschiedlichen Dimensionen des demografischen Wandels in den Städten und Stadtregionen bietet die Nationale Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung. Deren Ziel ist die Weiterentwicklung des Modells der europäischen Stadt als Grundlage ökonomischer Entwicklung, als ökologisch sinnvolle Siedlungsform und als Mechanismus für soziale und ethnische Integration vor dem Hintergrund des ökonomischen, ökologischen und demografischen Wandels. Dies gilt für große, mittlere und kleine Städte gleichermaßen.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte haben sich als sehr erfolgreiches Instrument einer zukunftsgerichteten und nachhaltigen Stadtentwicklung bewährt, weil sie am besten geeignet sind, alle relevanten Interessen der handelnden Akteure zu berücksichtigen und den Zielen der Nachhaltigkeit, der Bürgerorientierung und -beteiligung sowie der fachübergreifenden Planung von Stadtentwicklung gerecht zu werden.

Die integrierte Stadtentwicklung wird auch in der von Deutschland initiierten und 2007 von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedeten „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ gefordert, weil sie unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung und Wanderungstendenzen die vorausschauende Infrastrukturentwicklung koordinieren kann. Die EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich dazu, der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenzuwirken und die räumlichen Schwerpunkte ihrer künftigen Stadtplanung auf die Innenstädte zu legen.

Mit den Programmen der Städtebauförderung fördert der Bund im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen, um Städte und Gemeinden bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, der demografischen Veränderungen und des Klimawandels zu unterstützen. Dazu gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß

Artikel 104b Grundgesetz, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden.

So wurden zum Beispiel im Jahr 2010 mithilfe der Städtebauförderung in Deutschland rund 2 100 städtebauliche Maßnahmen gefördert. Für das Jahr 2012 will der Bund Programmmittel in Höhe von 410 Millionen Euro zur Verfügung stellen. Einschließlich der Kofinanzierungsanteile der Länder und Kommunen stehen damit öffentliche Mittel von mehr als 1,3 Milliarden Euro für Investitionen zur Verfügung. Auch in der Städtebauförderung des Bundes und der Länder sind bei neueren Programmen integrierte Konzepte Fördervoraussetzung.

Förderschwerpunkte sind die Innenentwicklung und Stärkung der Innen -städte sowie die Förderung kleinerer Städte und Gemeinden zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Das Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ ist das Leitprogramm der Innenentwicklung. Ziel ist es, Innenstädte und Ortsteilzentren in ihrer Nutzungsvielfalt als Orte für Wirtschaft und Kultur, als Orte zum Arbeiten und Wohnen und für Versorgung und Freizeit langfristig zu stärken und zu qualifizieren. Das Zentrenprogramm unterstützt zugleich die Leitbilder einer kompakten Stadt und einer Stadt der kurzen Wege. Kurze Wege zwischen Wohnen, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen sind insbesondere für ältere Menschen und Familien mit Kindern von Bedeutung. Das Programm stärkt und qualifiziert innerstädtische Strukturen und macht sie konkurrenzfähig. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs gibt es für die Qualifizierung vorhandener Strukturen anstelle einer weiteren Ausweisung von Flächen und Infrastrukturen am Stadtrand auch ökonomisch keine Alternative. Zudem besteht vor Ort die Herausforderung, eine Balance herzustellen zwischen einer Innenentwicklung, die Brachen nutzt und somit eine weitere Verdichtung und damit den Klimaschutz fördert, und dem Erhalt oder der Schaffung von Grün-und Freiflächen sowie Frischluftschneisen, die dazu beitragen, die Zunahme innerstädtischer Hitzeinseln zu mindern. An dem Programm nehmen derzeit über 200 große und kleine Städte aus dem gesamten Bundesgebiet teil.

Das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ richtet sich insbesondere an Klein- und Mittelstädte im ländlichen, dünn besiedelten Raum, die vom demografischen Wandel stark betroffen sind. Sie sollen insbesondere bei Investitionen zur bedarfsgerechten Anpassung und Fortentwicklung der Infrastruktur unterstützt werden. Das Programm unterstützt Städte und Gemeinden, regional integrierte Entwicklungskonzepte und -strategien zur Bündelung ihrer Kräfte und Ressourcen und zu überörtlicher Kooperation zu erarbeiten. Ziel ist es, durch diese Kooperation bei der Anpassung der Infrastrukturen zentralörtliche Versorgungsfunktionen im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region für die Zukunft zu sichern und zu stärken. So haben sich in Niederbayern die Stadt Wasserburg am Inn, Markt Kraiburg am Inn, Markt Gars sowie die Gemeinden Jettenbach und Taufkirchen zusammengetan, um ein interkommunales Entwicklungskonzept zu erarbeiten und auf dieser Grundlage im Schulwesen, in der Altenpflege und Kultur, aber auch in Tourismus und Wirtschaft zusammenzuarbeiten und in Maßnahmen zu investieren. Das 2010 gestartete Städtebauförderungsprogramm ist ein Kernelement der „Initiative Ländliche Infrastruktur“ (vgl. Teil III, 6.2.3).

Die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West wurden in den Jahren 2002 (Ost) und 2004 (West) eingeführt, um wirkungsvolle Instrumente für die Anpassung der Städte an den demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel zu schaffen.

Einen Schwerpunkt des Programms Stadtumbau Ost bildet nach wie vor die gebündelte Strategie des Rückbaus dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude und der Aufwertung des städtebaulich wertvollen Bestands. Durch die Einführung einer Altbauförderung ohne kommunalen Eigenanteil stärkt das Programm zunehmend die Aufwertung von Innenstädten. Das Programm Stadtumbau West fördert insbesondere die Anpassung der Wohngebiete der 50er- bis 70er-Jahre an den aktuellen Bedarf, die Schaffung familiengerechter und generationsübergreifender Wohnformen sowie die Vermeidung von Leerstand und Rückbau. Es wird derzeit evaluiert.

Ein Großteil der deutschen Städte und Stadtregionen ist durch eine vergleichsweise hohe und zunehmende ethnische Heterogenität der Bevölkerung gekennzeichnet. Maßnahmen zur besseren Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sind hier daher von besonderer Bedeutung.

Darüber hinaus leistet die Stadtentwicklungspolitik einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Städten und Gemeinden. Im Mittelpunkt stehen städtebauliche Investitionen in die Zukunft strukturschwacher Stadtquartiere, insbesondere im Rahmen des Programms Soziale Stadt, sowie die gezielte Verzahnung der Städtebauförderung mit Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung im Rahmen des Bundesprogramms zum Europäischen Sozialfonds „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“.

Neben den Programmen der Städtebauförderung gestaltet der Bund die Stadtentwicklungspolitik auch mit gesetzlichen Maßnahmen. So soll der Vorrang der Innenentwicklung in den Städten im Bauplanungsrecht gestärkt werden. Dazu soll das Baugesetzbuch angepasst und weiterentwickelt sowie die Baunutzungsverordnung auf Änderungsbedarf geprüft werden. Zur Unterstützung der Energiewende wurde ein Teil der Bauplanungsrechtsnovelle bereits vollzogen. Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden ist am 30. Juli 2011 in Kraft getreten.

Auch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) unterstützt Städte in strukturschwachen Regionen. Neben der einzelbetrieblichen Förderung sind unter anderem Technologiezentren, überbetriebliche berufliche Ausbildungs-

stätten sowie die Wiederherstellung von Industriebrachen zu funktionsfähigen Gewerbegebieten förderfähig. Dadurch werden Städte in strukturschwachen Regionen attraktiver für potenzielle Investoren (vgl. Teil III, 6.2.3).

6.2.5 Flächeninanspruchnahme

Die Folgen des demografischen Wandels für Natur und Umwelt sind komplex. Wenn beispielsweise immer weniger Menschen das bestehende Infrastrukturangebot nutzen, führt die Unterauslastung zu einem steigenden Ressourceneinsatz. Andererseits bieten sich Chancen für Umwelt und Natur, sofern die Weichen rechtzeitig gestellt werden.

Das lässt sich am Beispiel der Flächeninanspruchnahme verdeutlichen. Obwohl die Bevölkerungszahl seit einigen Jahren abnimmt, werden immer noch mehr neue Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Allerdings ist die tägliche Zunahme rückläufig: Sie ist von rund 120 Hektar/Tag im Jahr 1996 auf rund 87 Hektar/Tag im gleitenden Vierjahresdurchschnitt von 2007 bis 2010 gesunken. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf durchschnittlich nicht mehr als 30 Hektar/Tag ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung, festgeschrieben unter anderem in der 2002 verabschiedeten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Der Bevölkerungsrückgang führt nicht per se und unmittelbar zu einem Rückgang von Natur- und Umweltbelastungen.

Der Prozess der Suburbanisierung hat sich abgeschwächt, besteht aber zum Teil fort. Das bedeutet, dass weiterhin neue Flächen für Siedlung und Verkehr in Anspruch genommen werden und sich die Flächen vergrößern, die durch Lärm-, Licht- und Schadstoffemissionen und andere Faktoren belastet werden. Der Verlust an Freiflächen, an wildlebenden Pflanzen- und Tierarten sowie zunehmende Schwierigkeiten bei der Erhaltung oder Schaffung eines Freiflächenverbundes sind die Folge. Außerdem gehen Landwirtschaftsflächen und fruchtbare Böden als natürliche Lebensgrundlage und Ressource für die Produktion von Nahrungsmitteln und Biomasse aller Art durch Besiedelung und Versiegelung auf unbestimmte Zeit verloren.

Gleichzeitig sind in den letzten beiden Jahrzehnten in einer Reihe von Städten insbesondere in stagnierenden und schrumpfenden Regionen Brachflächen entstanden. Diese liegen sowohl in ehemaligen Industrie- und Gewerbegebieten als auch in ehemaligen Wohngebieten. Wenn sich aufgrund der fehlenden Nachfrage auch mittel- und langfristig keine neue bauliche Nutzung erreichen lässt, bieten diese Brachflächen Chancen für biologische Vielfalt sowie Natur-und Artenschutz. Sie können zudem naturnaher Erlebnisraum für Kinder und Erholungsraum für Erwachsene sein und das Klima innerhalb der Stadt verbessern. Nutzen für Naturschutz und Biodiversität lässt sich auch, wo dies möglich ist, aus nicht mehr genutzten versiegelten Flächen im Innen- und Außenbereich gewinnen.

In den wirtschaftsstarken Regionen führt das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum durch den verstärkten Nutzungsdruck hingegen zu einer zunehmenden Belastung natürlicher Ressourcen. Davon sind insbesondere die Lebensräume von Tieren und Pflanzen und die Landschafts- und Freiraumqualitäten betroffen. Wegen hoher Grundstückspreise werden vorhandene Baugrundstücke baulich intensiv genutzt. Zudem entstehen in Wachstumsregionen weniger Brachflächen oder sie werden schneller baulich nachgenutzt. Betrachtet man aber die Ressourcen- und Energieeffizienz, sind kompakte Strukturen, wie sie in Wachstumsregionen entstehen, tendenziell günstiger als die Strukturen in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen. In kompakten Strukturen nehmen die Einwohner im Durchschnitt weniger Wohnfläche in Anspruch. Daher wird weniger Material für Gebäude und Infrastrukturen pro Einwohner verbraucht. Außerdem ist die Bodenversiegelung pro Einwohner wesentlich geringer. Andererseits ergibt sich nur wenig Potenzial für die quantitative Ausweitung von städtischen Grün- und Freiflächen.

6.2.6 Wohnungsmarkt, Bauen und Wohnen

Die demografische Entwicklung mit ihren Schrumpfungs- und Wachstumsaspekten spiegelt sich auch in der regional unterschiedlichen Wohnungsnachfrage und Neubautätigkeit wider. Dass die Zahl der Haushalte trotz abnehmender und alternder Bevölkerung bis 2025 noch relativ stabil bleiben und in vielen Städten sogar noch zunehmen wird, ist für die Wohnungsnachfrage wichtig. Strukturelle Verschiebungen in der Größen- und Altersstruktur, die Zunahme von Ein-Personen-Haushalten und die entsprechende Abnahme größerer Haushalte mit Kindern sowie die stärkere Heterogenisierung der Haushalte durch Zugewanderte führen jedoch zu deutlichen Veränderungen in der Wohnungsnachfrage.

In vielen Städten verläuft die Bevölkerungsentwicklung noch stabil oder vereinzelt auch deutlich positiv. Die dort bestehende hohe Nachfrage führt in vielen Quartieren und Wohnungsbeständen zu einer insgesamt günstigen, in Wachstumsregionen zu einer gleichbleibend angespannten Situation. In anderen Städten oder Stadtteilen sind Stagnations- und Schrumpfungstendenzen zu beobachten.

Insbesondere in ländlich peripheren Regionen kommt hinzu, dass durch die starke Zunahme der Älteren mittelfristig damit zu rechnen ist, dass Wohnungen in zunehmendem Umfang leer stehen, da oftmals eine familiäre Anschlussnutzung aufgrund der Abwanderung der jüngeren Generation ausbleibt. Zudem sind periphere und wirtschaftsschwache ländliche Räume von einer abnehmenden Wohnungs- und Häusernachfrage geprägt. Lediglich für die Kernstädte sowie Gebiete im Umfeld großer, noch wachsender Stadtregionen der westdeutschen Länder und Berlin wird eine weiterhin hohe Nachfrage prognostiziert.[165]

Somit ergibt auch der Wohnungsmarkt ein differenziertes Bild. Die Wohnraumversorgung in Deutschland ist gekennzeichnet durch erhebliche regionale Unterschiede, die sich weiter verstärken. In den ostdeutschen Ländern

165 Aktuelle Wohnungsmarktprognose 2025 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung vom 8. Februar 2010.

bleibt der Wohnungsleerstand trotz einer Marktbereinigung durch Abriss ein strukturelles Problem. Zunehmend sind auch Regionen in Westdeutschland von Abwanderung und Leerstand betroffen.

Langfristig kann es jedoch insbesondere in wirtschaftsstarken Ballungsgebieten zu Engpässen kommen, die sich bereits heute in überdurchschnittlich steigenden Mieten in einzelnen Segmenten niederschlagen. Vor allem einkommensschwächere Haushalte, ältere Menschen und Familien mit Kindern haben dort zunehmend Schwierigkeiten, angemessene und bezahlbare Wohnungen zu finden. Bund, Länder und Gemeinden unterstützen daher circa 5 Millionen Haushalte hinsichtlich der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie des Wohngelds in einem Umfang von insgesamt etwa 16 Milliarden Euro jährlich[166] (vgl. auch Teil III, 4.2.4). Darüber hinaus wird auch im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, die seit der Föderalismusreform I in der alleinigen Zuständigkeit der Länder liegt, in vielen Bundesländern altersgerechter Wohnraum gefördert. Für die soziale Wohnraumförderung erhalten die Länder vom Bund zweckgebundene Kompensationszahlungen zunächst bis 2013 in Höhe von jährlich 518,2 Millionen Euro.

Bereits 2013 werden in rund 2,7 Millionen Haushalten Menschen mit Mobilitätseinschränkungen leben.[167] Im Jahr 2050 erreicht die Zahl der Hochbetagten ab 80 Jahren ihren höchsten Wert mit über 10 Millionen Menschen. Folglich wird auch der Anteil mobilitätseingeschränkter Menschen anwachsen.

Um älteren Menschen möglichst lange ein selbstständiges Leben in vertrauter Umgebung zu ermöglichen, ist es notwendig, das Angebot an altersgerechten, barrierefreien oder barrierereduzierten Wohnungen auszuweiten sowie in das Wohnumfeld zu investieren.

Die Bundesregierung hat mit dem Konjunkturpaket I[168] Maßnahmen zur Anpassung des Wohnungsbestandes angestoßen. Mit dem KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ stellt der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils rund 80 bis 100 Millionen Euro für die Zinsverbilligung von Darlehen und für Investitionszuschüsse zur Verfügung. Darlehensnehmer können die Wohnungswirtschaft, Einzeleigentümer und Mieter sein. Insbesondere selbstnutzende Wohnungseigentümer können seit Mai 2010 auch Zuschüsse der KfW in Anspruch nehmen, da vor allem ältere Menschen häufig keine Kredite mehr erhalten oder wünschen. Förderschwerpunkte sind der Einbau von Aufzügen, Anpassungen im Sanitärbereich, die Veränderung von Türen und Wohnungszuschnitten sowie der Abbau von Schwellen. Flankierend fördert die Bundesregierung Modellvorhaben zum Abbau von Barrieren in Wohnungen und deren Umfeld sowie zur Erweiterung von Beratungsangeboten zum altersgerechten Umbau.

Das neue Programm „Soziales Wohnen im Alter“ widmet sich vier Themen: der Qualifizierung des Handwerks für altersgerechtes Bauen, der Stärkung der Nachbarschaftshilfe, der Förderung sozialer Dienstleistungen und der Unterstützung selbstständigen Wohnens durch „intelligente Technik“. Es knüpft an die Ergebnisse des Programms „Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter“ an, das darauf abzielte, die Zusammenarbeit zwischen Altenhilfe, Handwerk, Bausparkassen und Kommunen in diesem Sinne zu optimieren. Zugleich unterstützt es überwiegend ehrenamtliche, mobile Wohnberatungsangebote.

Wenn selbstständiges Wohnen auch im hohen Alter und bei einsetzender Pflegebedürftigkeit weiter möglich sein soll, dann muss es eingebettet sein in zuverlässige soziale Netzwerke. Pflege gehört ebenso dazu wie Beratung, Nachbarschaftshilfe, Kontakte im Alltag und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Seit einiger Zeit ist das Quartier, also die soziale Infrastruktur für selbstständiges Wohnen, stärker in den Mittelpunkt der Politik gerückt, zum Beispiel beim Modellprogramm „Wohnen für (Mehr)Generationen“, mit dem innovative Wohngemeinschaften durch einen Baukostenzuschuss gefördert werden.

Mit der Förderung von „Altersgerechten Assistenzsystemen für ein gesundes und unabhängiges Leben“ (AAL) unterstützt die Bundesregierung Konzepte, Produkte und Dienstleistungen, die neue Technologien und soziales Umfeld miteinander verbinden. Hierzu zählt auch die Gestaltung von Lebensräumen älterer Menschen, damit sie ihren Alltag weitgehend ohne fremde Hilfe bewältigen können. Dies umfasst die Anbindung an Servicestrukturen, die den Zugang zu Information, haushaltsnahen Diensten, Gesundheitsserviceleistungen, ambulanter Versorgung, Sicherheits- und Kommunikationsdiensten unterstützen.

Die Ausweitung des Angebotes an altersgerechten Wohnungen sowie die Anpassung von Wohnumfeld und Infrastruktur können auch frühzeitige Unterbringungen in Pflegeeinrichtungen verzögern oder helfen, diese ganz zu vermeiden. Dies kann auch zu einer Entlastung der Sozial- und Pflegekassen führen. Zudem schaffen und sichern Investitionen in die altersgerechte Gestaltung von Wohnraum und Wohnumfeld Arbeitsplätze in der mittelständischen Bauwirtschaft und im Handwerk.

6.2.7 Mobilität und Kommunikation

Mobilität ermöglicht die Teilnahme am Arbeits- und Gesellschaftsleben und ist ein Grundpfeiler persönlicher Freiheit. Die Sicherstellung von Mobilität durch eine effiziente Verkehrsinfrastruktur und ein bedarfsgerechtes Verkehrsangebot gehören daher zu den Kernaufgaben der Daseinsvorsorge. Ebenso ist ein leistungsfähiges und sicheres Verkehrssystem Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und ein wichtiger Standortfaktor. Gleichzeitig hat die Verkehrspolitik zu beachten, Belastungen der Umwelt sowie Gefahren für die menschliche Gesundheit soweit wie möglich zu reduzieren. Die Bundesregierung

[166] Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/6280.
[167] Bericht der Expertenkommission „Wohnen im Alter“ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Berlin, in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, September 2009.
[168] Paket von insgesamt 15 Maßnahmen zur raschen Überwindung der Konjunkturschwäche und für die Sicherung von Arbeitsplätzen, Beschluss der Bundesregierung vom 5. November 2008.

will in den Jahren 2012 bis 2015 jeweils rund 10 Milliarden Euro für Verkehrsinvestitionen bereitstellen.

Die Erreichbarkeit von Menschen sowie deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erfordern auch moderne Kommunikationsmittel. Gerade in dünn besiedelten ländlichen Räumen ist es wichtig, dass leistungsfähige Kommunikationsnetze vorhanden sind. Auch bei der Weiterentwicklung des Verkehrssystems kommt modernen Informations- und Telekommunikationstechnologien (IKT) eine Schlüsselrolle zu. Ein leistungsfähiges Datennetz wird damit zunehmend auch zum integralen Bestandteil einer effizienten Verkehrsinfrastruktur.

6.2.7.1 Verkehr und Mobilität

Die demografische Entwicklung beeinflusst langfristig Verkehr und Mobilität in Deutschland, mit regional unterschiedlichen Ausprägungen. Die langfristigen Auswirkungen sind komplex. Denn aus dem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang folgt nicht automatisch auch ein Rückgang des Personenverkehrs oder gar des Verkehrs insgesamt. Nicht allein die Bevölkerungszahl, sondern auch die veränderte Alterszusammensetzung, die neuen Mobilitätsmuster und Lebensformen oder wirtschaftliche Entwicklungen beeinflussen die Verkehrsnachfrage. Insgesamt wird der demografische Wandel nicht weniger Verkehr, sondern anderen und regional unterschiedlichen Verkehr mit sich bringen. Zugleich wächst die Notwendigkeit, mehr noch als bisher auf Verkehrssicherheit, Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit sowie auf altersgerechte nahtlose Mobilitätsketten zu achten. Ziel ist es, den sich ändernden Bedürfnissen von Wirtschaft und Bürgern in der Verkehrsinfrastruktur und der Mobilität weiter gerecht zu werden.

Mit dem Rückgang der erwerbstätigen und jüngeren Bevölkerung werden vor allem die Wegeanteile von Berufs- und Dienstreisen sowie der Schülerverkehr abnehmen. Dies wird zugleich die Verkehrsspitzen abmildern; flexiblere Arbeitszeiten und -formen (zum Beispiel Heimarbeit, virtuelles Büro) werden zusätzlich dazu beitragen.

In nachfrageschwachen ländlichen Räumen können Schließungen von Schulstandorten oder anderen zentralen Versorgungseinrichtungen aber zu längeren Wegstrecken führen. Bereits heute erzeugt in einigen ländlichen Regionen die Unterversorgung mit sozialer Infrastruktur neue und weitere überörtliche Verkehrsströme. Auch die Erschließung neuer Siedlungsflächen an Standorten ohne wohnungsnahe Versorgungs- und Freizeitangebote verursacht zunehmenden Verkehr.

Die Bedeutung von Serviceverkehren (Liefer- und Zustelldiensten, Hol- und Bringdiensten, Pflegeservices) wird wegen des wachsenden Anteils Älterer zunehmen.

Doch vor allem die künftige Wirtschaftsentwicklung wird die Verkehrsentwicklung beeinflussen: Langfristige Verkehrsprognosen sagen trotz des Bevölkerungsrückgangs weiterhin ein starkes Verkehrswachstum vor allem des Güterverkehrs und – wegen der zentralen Lage Deutschlands in Europa – insbesondere des internationalen Verkehrs voraus. Gerade auf ohnehin schon belasteten Hauptachsen sowie in und zwischen den wachsenden Ballungsräumen wird der Verkehr noch anwachsen. Bisher haben mit steigendem Wohlstand auch die Motorisierung und die individuelle Mobilität zugenommen.

Die Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen[169] geht für das Jahr 2025 von einem Wachstum der Verkehrsleistung gegenüber 2004 im Personenverkehr von 19 Prozent und von 71 Prozent im Güterverkehr aus. Es handelt sich hierbei um eine Langfristprognose, die trotz der Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 weiterhin als realistische Verkehrsprognose eingeschätzt werden kann.

In unterschiedlichen Lebensphasen sind unterschiedliche Mobilitätsmuster zu beobachten: Während Kinder bis zum Alter von zehn Jahren eine durchschnittliche tägliche Wegstrecke[170] von etwa 25 Kilometern zurücklegen, steigt die tägliche Wegstrecke während der Ausbildungsjahre weiter an, bis sie dann mit täglich rund 60 Kilometern die höchste Mobilität etwa in den Altersjahren von 30 bis 49 erreicht. Mit zunehmendem Alter, vor allem auch mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben, geht die täglich zurückgelegte Wegstrecke wieder zurück. Bis in das fortgeschrittene Seniorenalter halbiert sich die mittlere tägliche Wegstrecke wieder auf etwa 25 Kilometer.[171]

Der demografische Wandel verändert auch das Mobilitätsverhalten: Senioren gehen heute im Vergleich zu früheren Generationen häufiger außer Haus und legen mehr und weitere Wege zurück. Auch die 30- bis 50-Jährigen legen deutlich mehr Wegstrecke zurück als früher. Dies lässt sich für die Zukunft fortschreiben: Zumindest für die Gruppe der Älteren und die Frauen werden nach wie vor steigende Mobilitätsraten erwartet.[172]

Im Personenverkehr ist der motorisierte Individualverkehr weiter dominierender Verkehrsträger. 58 Prozent aller Wege wurden im Jahr 2008 mit dem Pkw als Fahrer oder Mitfahrer zurückgelegt.[173] Bis 2025 steigt im motorisierten Individualverkehr das Verkehrsaufkommen im Vergleich zu 2004 voraussichtlich um 8,9 Prozent.[174]

Bei den Frauen ist mit der steigenden Erwerbsquote eine nachholende Motorisierung zu beobachten. Hinzu kommen die immer „automobiler“ werdenden Senioren. Diese sind inzwischen überwiegend Führerschein- und Pkw-Be-

---

[169] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)/ BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH und Intraplan Consult GmbH 2007: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg, S. 6 ff.

[170] Tägliche Wegstrecke: Entfernung der zu Fuß oder mit einem Verkehrsmittel zurückgelegten Wege. Dies schließt Fahrten als Fahrer (zum Beispiel Radfahrer) ebenso wie als Mitfahrer (Pkw, öffentliche Verkehrsmittel) ein.

[171] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)/infas und DLR 2010: Mobilität in Deutschland 2008, Bonn/ Berlin, S. 178.

[172] Ebenda, S. 178.

[173] Ebenda, S. 25.

[174] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)/ BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH und Intraplan Consult GmbH 2007: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg, S. 6.

sitzer und nutzen dieses Verkehrsmittel auch im Alter weiter.

Zugleich gibt es bei den jungen Erwachsenen in den Großstädten Ansätze eines gegenläufigen Trends: Hier ist ein steigender Anteil der Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel und des Fahrrads zu beobachten. Allerdings ist bei den ab 65-Jährigen eine entgegengesetzte Entwicklung zu beobachten (vgl. Abbildung 32).

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) kann trotz erheblicher staatlicher Aufwendungen seine Angebote in vielen, vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen kaum mehr wirtschaftlich im herkömmlichen Umfang betreiben. In vielen Regionen, vor allem in Ostdeutschland, wird die Verkehrsleistung des ÖPNV um bis zu 50 Prozent bis 2050 abnehmen.[175] Die Schülerbeförderung ist in ländlichen Regionen häufig der entscheidende Nachfragefaktor. Dies wird sich mit zurückgehenden Schülerzahlen aber ebenfalls verringern. Unter anderem wegen möglicher Schulschließungen dürften sich zum Teil auch Wegstrecken verlängern. Mit der Abnahme der Verkehrsspitzen wird zwar die Auslastung gleichmäßiger werden, was letztlich die Kosten verringert. Niedrigere Bedienfrequenzen sowie längere Reisezeiten verringern aber die Attraktivität des ÖPNV. Hier können innovative Informations- und Kommunikationstechnologien eine Lösung bieten. So können die Ortung von Fahrzeugen und die Informationsübertragung zum Fahrgast in Echtzeit wie etwa elektronische Anzeigetafeln an Haltestellen oder Fahrgastinformationen auf dem Smartphone bei der flexiblen Vermittlung von Mobilitätsangeboten helfen.

Der steigende Anteil Älterer am Verkehrsgeschehen wird die Anforderungen an die Verkehrssysteme ebenfalls verändern. Unfallgeschehen und Verkehrssicherheit müssen stärker in den Vordergrund rücken. Zwar fallen ältere Menschen nicht durch eine höhere Unfallbeteiligung auf. Die Unfallzahlen sowie die wissenschaftlichen Erkenntnisse rechtfertigen für die private Fahrzeugnutzung daher keine regelmäßigen und obligatorischen altersabhängigen Gesundheits- oder Fahrverhaltensprüfungen für die Gruppe der Senioren im Alter ab 65 Jahren. Aber das Risiko, bei einem Unfall schwer verletzt zu werden, ist bei älteren Verkehrsteilnehmern hoch. Senioren im Alter von 65 oder älter zählten im Jahr 2010 mit einem Anteil von 25 Prozent häufiger zu den Todesopfern. Jeder zweite getötete Fußgänger oder Radfahrer war 65 oder älter.[176]

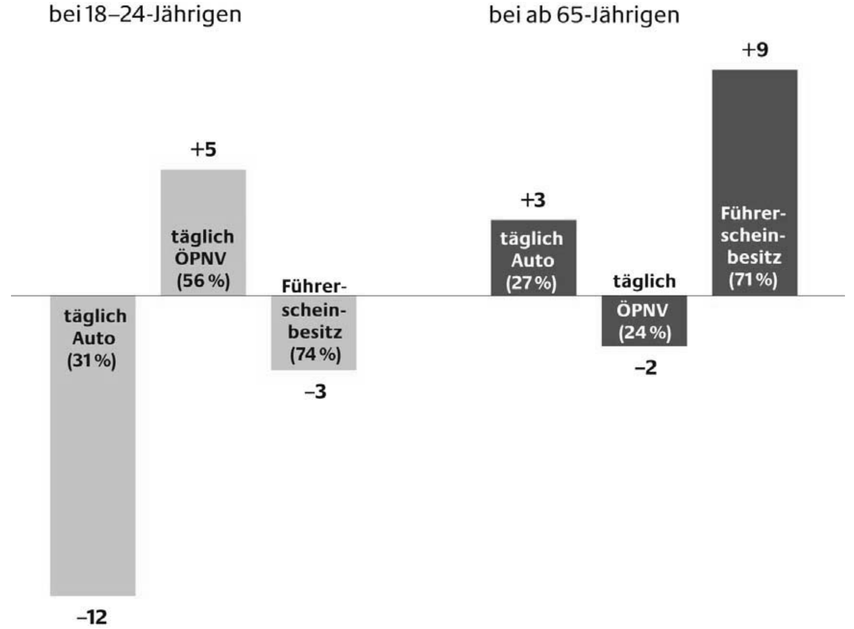
Insgesamt wird mit der steigenden Zahl älterer Verkehrsteilnehmer der Bedarf nach Sicherheit, Zugangserleichterungen, Barrierefreiheit und technischen Assistenzsystemen wachsen.

[175] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)/Tramp/Difu/IWH 2006: Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, Magdeburg/Berlin/Halle, S. 125 f.

[176] Statistisches Bundesamt 2011: Verkehrsunfälle 2010, Fachserie 8 Reihe 7.

Abbildung 32

Verkehrsmittelnutzung 2002 und 2008 in Kernstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern, Veränderung der Anteile in Prozentpunkten (in Klammern Ist-Werte 2008)



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2008, Mobilität in Deutschland

6.2.7.1.1 Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes

Der aktuelle Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2003) für Straße, Schiene und Wasserstraße wurde für das Prognosejahr 2015 erstellt. Da sich zahlreiche Rahmenbedingungen verändert haben, erarbeitet die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode eine neue Grundkonzeption für den nächsten Bundesverkehrswegeplan. Dabei wird sie die demografische und die wirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2030 berücksichtigen.

Für überregionale Verkehrsverbindungen des Bundes wie Bundesfernstraßen, weite Teile des Schienennetzes und der Wasserstraßen ist auch künftig infolge der Wirtschaftsentwicklung eine hohe Verkehrsbelastung und ein hohes Verkehrswachstum zu erwarten. Auch wenn es auf einigen Verkehrswegen Engpässe gibt, ist das Verkehrsnetz in Deutschland insgesamt gut ausgebaut. Künftige Investitionen werden daher neben gezielten Ausbaumaßnahmen zur Engpassbeseitigung verstärkt auf die Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur gerichtet sein. Außerdem wird geprüft, welche verkehrsorganisatorischen Maßnahmen die Effizienz auf überlasteten Strecken steigern können.

6.2.7.1.2 Öffentlicher Personennahverkehr

Bei der Sicherstellung der Mobilität kommt dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als Bestandteil der Daseinsvorsorge – auch in der Fläche – weiter eine wichtige Rolle zu. Es ist eines der zentralen verkehrspolitischen Anliegen der Bundesregierung, die Qualität des ÖPNV zu erhalten und auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Zuständig für den ÖPNV sind die Länder. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung des ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs und des kommunalen Straßenbaus jedoch mit erheblichen Mitteln (im Jahr 2011 rund 8,6 Milliarden Euro). Die Finanzzuweisungen des Bundes sind trotz der Konsolidierungserfordernisse von den Ländern so einzusetzen, dass ein ausreichendes Nahverkehrsangebot möglich ist.

Dennoch fällt es in dünn besiedelten Regionen immer schwerer, ein wirtschaftlich vertretbares Angebot zur Verfügung zu stellen. Die Nachfrage sinkt, die Kundenstruktur verändert sich, es gibt weniger Schüler und mehr Ältere. Der konventionelle Linienverkehr ist wenig geeignet, kleine Nachfragemengen flexibel und effizient zu befriedigen. Die Bundesregierung fördert deswegen neue Konzepte, um die Mobilität in nachfrageschwachen Räumen weiterhin zu sichern.

So können bedarfsgesteuerte Bedienformen wie Anruf-Bus, Anruf-Sammeltaxi oder Taxi-Bus, die bei vorheriger Anmeldung auf flexibleren Wegstrecken und mit meist kleineren Fahrzeugen verkehren, alternative Angebote sein. Die praxisnahe Entwicklung und Erprobung derartiger innovativer Mobilitätslösungen wie etwa Mitfahrgemeinschaften und Bürgerbusse fördert die Bundesregierung im Rahmen von Modellvorhaben. Beispielsweise wird das Handlungsfeld „Schule und ÖPNV“ im Modellvorhaben „Region schafft Zukunft“ untersucht.

Zudem gewinnen auch alternative Individualverkehrsangebote an Bedeutung. Durch die Vernetzung von Fahrrad, Bus und Bahn können die jeweiligen Stärken der einzelnen Verkehrsmittel gut kombiniert werden. Der Bund fördert im Rahmen des Nationalen Radverkehrswegeplans mit jährlich rund 3 Millionen Euro den Ausbau des Radverkehrs und unterstützt unter anderem Projekte, die neue Fahrradverleihsysteme erproben. Außerdem finanziert er mit derzeit rund 80 Millionen Euro den Bau von Radwegen an Bundesstraßen und Bundeswasserstraßen.

6.2.7.1.3 Nutzerfreundlicher, barrierefreier und sicherer Verkehr

Mit dem zunehmenden Anteil älterer Menschen am Verkehrsgeschehen wird es immer wichtiger, die Verkehrssysteme so zu gestalten, dass sie für alle sicher sowie ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe nutzbar sind.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2011 ein neues Verkehrssicherheitsprogramm entwickelt und dabei besondere Schwerpunkte auf Verkehrssicherheitsmaßnahmen für jüngere wie ältere Verkehrsteilnehmer gelegt.

Die nutzerfreundliche und barrierefreie Gestaltung von Verkehrsinfrastruktur dient behinderten und mobilitätseingeschränkten Menschen. Wesentliche Schritte zur Herstellung von Barrierefreiheit sind bereits unternommen worden. Sukzessive werden unter anderem bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, Systeme der Informationsverarbeitung und Kommunikationseinrichtungen weiter umgestaltet. Diesen Änderungen liegen sowohl Bundes- und Landesgesetze als auch europäische Regelungen zugrunde.

So verpflichtet das Behindertengleichstellungsgesetz die Aufgabenträger im Personenverkehr, Barrierefreiheit möglichst weitreichend zu berücksichtigen. In der Folge hat der Bund insbesondere das Personenbeförderungsgesetz, die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung und das Luftverkehrsgesetz entsprechend geändert. Die Länder haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den öffentlichen Personennahverkehr mit dem Behindertengleichstellungsgesetz vergleichbare Regelungen getroffen.

Die Bundesregierung unterstützt die Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit auch mit finanziellen Mitteln. Bis 2011 hat sie im Rahmen der Konjunkturpakete rund 329 Millionen Euro für Maßnahmen zur Modernisierung von mehr als 2.100 Bahnhöfen zur Verfügung gestellt. Damit soll unter anderem in ein besseres Informationsangebot für die Kunden, in barrierefreie Zugänge, in Wetterschutz und die Sicherheit der Bahnhöfe investiert werden. Außerdem werden Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz im Rahmen des Bundesprogramms nur für weitreichend barrierefreie Vorhaben gewährt.

Technologische Innovationen können wesentlich dabei unterstützen, dass Zugangshemmnisse zum Verkehr abgebaut und Menschen bis ins hohe Alter sicher mobil bleiben können:

Um älteren Personen die Teilnahme am Straßenverkehr zu erleichtern, können Fahrerassistenzsysteme helfen, Diskrepanzen zwischen den Anforderungen der Verkehrssituation und den Leistungsmöglichkeiten des Fahrers zu kompensieren und bestimmte Teilleistungen zu assistieren. Die Bundesregierung unterstützt deshalb die Fortentwicklung von Fahrerassistenzsystemen. Derzeit laufen Untersuchungen, inwieweit diese unter anderem zur Steigerung der Fahrsicherheit von Senioren genutzt werden können.

Die Bundesregierung unterstützt ferner die Entwicklung technischer Assistenzsysteme für ältere Menschen auf europäischer Ebene.[177] Mit finanziellen Mitteln wird die Entwicklung IKT-gestützter Lösungen und Dienstleistungen für die Verbesserung der Unabhängigkeit und Einbeziehung älterer Menschen in die Gesellschaft gefördert. Ein Schwerpunkt betrifft Verkehr und Reisen.

Zudem führt die Bundesregierung eine mit 15 Millionen Euro dotierte Fördermaßnahme von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Mobilität im hohen Alter durch. Im Fokus stehen nahtlose Mobilitätsketten zur Beseitigung, Umgehung und Überwindung von Barrieren bei der Nutzung von Verkehrsmitteln und bei deren Wechsel.

6.2.7.2 Kommunikation

Die flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen und der Aufbau von Netzen der nächsten Generation sind wichtige Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und steigenden Wohlstand. In dünn besiedelten ländlichen Räumen ist der Breitbandausbau für die Netzbetreiber aufgrund hoher Ausbaukosten und geringerer Nachfrage wirtschaftlich weniger lohnend. Aber auch dort ist die Kommunikationsinfrastruktur für die Lebensqualität und die Wirtschaftsentwicklung wichtig.

Der Bundesregierung ist es deshalb ein besonderes Anliegen, die Breitbandversorgung in Deutschland sowohl in der Fläche als auch in der Leistungsfähigkeit zu steigern. Dazu ergreift sie ein Bündel von Maßnahmen. Um alle Potenziale für den Breitbandausbau zu heben, hat die Bundesregierung eine Breitbandstrategie formuliert. Kurzfristiges Ziel ist es, dass möglichst bald flächendeckend leistungsfähige Breitbandanschlüsse (> 1 Mbit/s) verfügbar sind. Die letzten „weißen Flecken“ werden insbesondere mit dem Ausbau der neuen Mobilfunktechnik LTE[178] beseitigt. Die Erwerber von Mobilfunkfrequenzen aus der Digitalen Dividende (800-MHz-Frequenzen) sind verpflichtet, vorrangig ländliche, bislang nicht versorgte Gebiete zu erschließen. Bis 2014 strebt die Bundesregierung eine Verfügbarkeit von Breitbandnetzen mit mindestens 50 Mbit/s im Download für 75 Prozent der Haushalte an. Möglichst bald danach sollen solche Netze flächendeckend verfügbar sein.

Das Ziel kann nur erreicht werden, wenn Bund, Länder, Kommunen und Unternehmen ihren Beitrag leisten und das Potenzial aller verfügbaren Technologien ausgeschöpft wird. Neben einem funktionsfähigen Wettbewerb ist die Hebung von Synergien beim Verlegen neuer Breitbandnetze, das Ausschöpfen marktkonformer Finanzierungsmöglichkeiten und eine auf das notwendige Maß begrenzte Förderung passiver Infrastrukturen erforderlich. Der Bund stellt insbesondere über die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gemeinsam mit den Ländern Mittel für die Breitbandförderung zur Verfügung. Weitere Fördermittel hat der Bund zudem aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des zweiten Konjunkturpakets bereitgestellt.

Zur Kommunikation gehört neben der Versorgung mit Breitbandtechnologien auch die herkömmliche Versorgung mit Postdienstleistungen. Gemäß Artikel 87f Grundgesetz gewährleistet der Bund eine postalische Grundversorgung. Die Postdienstleistungen werden dabei durch private Anbieter erbracht. Gerade in ländlichen Räumen kommt es darauf an, dass ausreichende, für die Menschen erreichbare und bezahlbare Angebote dauerhaft bereitgestellt werden.

6.2.8 Ver- und Entsorgung

Wichtige Bereiche der technischen Infrastruktur wie Energie, Wasser und Abwasser sowie Abfall werden hauptsächlich von der Bevölkerungszahl, aber auch der Alterung der Gesellschaft beeinflusst.

6.2.8.1 Energie

Der Bevölkerungsrückgang, die längere Lebenserwartung und insbesondere die Entwicklung der Haushalte verändern die Energienachfrage und damit den Energieverbrauch. Übereinstimmend gehen Prognosen zukünftig von einer wachsenden Anzahl an Haushalten aus, in denen durchschnittlich weniger Menschen leben. Insbesondere die Zahl der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte wird erheblich steigen.[179] In der Konsequenz wird sich das Verbraucherverhalten verändern, denn die Energiebilanz kleiner und großer, junger und älterer Haushalte unterscheidet sich erheblich.

Die Bewohner kleiner Haushalte haben eine höhere Wohnflächen- und somit auch eine höhere Raumwärmenachfrage pro Kopf als Bewohner größerer Haushalte. Der Raumwärmeverbrauch[180] in Ein-Personen-Haushalten ist pro Kopf nahezu doppelt so hoch wie bei Haushalten mit drei oder mehr Mitgliedern. Diese Entwicklung wird dadurch verstärkt, dass Senioren oft die Familienwohnung

[177] Das transnationale Förderprogramm Ambient Assisted Living Joint wurde im September 2007 gegründet und wird von 23 Ländern der EU gestaltet, organisiert und mitgetragen. Ziel ist es, im Rahmen von internationalen Forschungsvorhaben Informations- und Kommunikationstechnologien und Dienstleistungen für Assistenzsysteme für ältere Menschen zu entwickeln.

[178] LTE – Long Term Evolution; Mobilfunknetz der 4. Generation.

[179] Hintergründe und Trends werden ausführlich in Teil II, 3.3 behandelt, bezugnehmend auf die Haushaltsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

[180] Statistisches Bundesamt 2006: Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen 1995 bis 2004.

nach Auszug der Kinder weiterbewohnen. In den letzten zehn Jahren konnten erhebliche Fortschritte in der Energieeffizienz der Gebäude sowohl die steigende Wohnflächennachfrage als auch die demografischen Änderungen mehr als ausgleichen. So konnte der Raumwärmebedarf je Quadratmeter Wohnfläche in privaten Haushalten temperaturbereinigt im Zeitraum 2000 bis 2009 von 208,6 kWh auf 171,6 kWh um knapp 18 Prozent gesenkt werden.[181] Angesichts wachsender Pro-Kopf-Wohnflächen werden auch künftig erhebliche Anstrengungen bei der Energieeffizienz notwendig sein, um den Energieverbrauch wesentlich zu senken.

Der demografische Wandel stellt auch für die künftige Auslastung und den Erhalt und Ausbau von Strom- und Fernwärmenetzen eine Herausforderung dar. Der notwendige Um- und Ausbau der Energienetze bietet eine Chance, Aspekte des demografischen Wandels frühzeitig mit zu berücksichtigen. Dezentrale Netze lassen sich besser an die demografische Entwicklung anpassen als größere Strukturen. Hierbei spielen die erneuerbaren Energien durch ihre zumeist dezentrale Erzeugung eine Schlüsselrolle. Bis 2050 strebt die Bundesregierung einen Anteil der erneuerbaren Energien von 60 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch und einen Anteil von 80 Prozent am Bruttostromverbrauch an. Gleichzeitig soll der Primärenergieverbrauch bis 2050 um 50 Prozent sinken.

Wegen der steigenden Zahl an Haushalten ist auch mit einer weiterhin steigenden Zahl an Elektrogeräten zu rechnen. Dazu gehören klassische Haushaltsgeräte sowie moderne Geräte wie Computer oder Flachbildfernseher. Gleichzeitig verringert sich der Verbrauch der einzelnen technischen Geräte, weil sie energiesparender werden.

Durch den verstärkten Einsatz und die Weiterentwicklung innovativer Techniken zum Beispiel in der Energieerzeugung und der Energieeffizienz könnten erhebliche Einsparpotenziale erschlossen werden. So können Innovationen in der Gebäudetechnik unter anderem helfen, Betriebskosten und somit Energiekosten zu senken oder gering zu halten. Die Bundesregierung fördert daher die Forschung und Entwicklung von innovativer Gebäudetechnik.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung zum Zweck der Energieeinsparung und effizienten Energienutzung im Rahmen von KfW-Förderprogrammen (CO_2-Gebäudesanierungsprogramm) die energetische Sanierung von Wohngebäuden und Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Kindertagesstätten und Schulen. In den Jahren 2012 bis 2014 werden jährlich 1,5 Milliarden Euro Programmmittel für das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm aus dem „Energie- und Klimafonds“ zur Verfügung gestellt. Mit dem KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ soll der bisher vorwiegend gebäudebezogene Ansatz um die Erstellung und Umsetzung gebäudeübergreifender Sanierungskonzepte einschließlich quartiersbezogener Lösungen der Wärmeversorgung erweitert werden. 2012 ist das Programm mit Mitteln in Höhe von 100 Millionen Euro ausgestattet.

6.2.8.2 Wasser und Abwasser

In der Daseinsvorsorge wirkt sich der demografische Wandel vor allem bei der Wassernutzung aus. Hierbei unterscheidet man zwischen Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Bei der Entnahme von Wasser aus Grundwasservorkommen und Oberflächengewässern wird sich der Bevölkerungsrückgang deutlich auswirken. Der rückläufige Trinkwasserabsatz wird den Grundwasserbestand entlasten. Insgesamt dürfte sich der Trinkwasserrückgang auf den Naturhaushalt positiv auswirken.

Bevölkerungsrückgang und Abnahme der Siedlungsdichte führen zu veränderten Anforderungen an die Abwasserentsorgung. Mit der Bevölkerungsabnahme wird zwar ein Rückgang der absoluten stofflichen Belastung von Gewässern erwartet. Für eine geringere Abwassermenge sind die heutigen Abwasserkanäle und Abwasserbehandlungsanlagen aber überdimensioniert. Ablagerungen und verstärkte Geruchsentwicklung im Kanalsystem sind die Folgen.

Insofern haben die demografischen Veränderungen eine große Bedeutung für die Entwicklung der Siedlungswasserwirtschaft in Deutschland. In Gebieten mit gewachsenen zentralen Abwasserentsorgungssystemen besteht die Herausforderung darin, die überdimensionierten zentralen Systeme besser zu nutzen, zum Beispiel durch optimierte Technologien oder eine verbesserte Betriebsführung. Falls dies nicht zum Erfolg führt, dürfte auch an den Rückbau solcher Systeme zu denken sein. Für neue Erschließungsgebiete sind dezentrale Entsorgungskonzepte sinnvoll, die sich flexibel an die spezifischen Bedingungen vor Ort anpassen können.

6.2.8.3 Abfall

Bevölkerungsrückgang und Alterung, verstärkt durch Binnenwanderungstendenzen sowie durch Veränderungen der Haushaltsstrukturen und Verbrauchsgewohnheiten, werden sich regional unterschiedlich auf die Abfallmenge (Siedlungsabfälle, Bau- und Abbruchabfälle), Abfallzusammensetzung (Wertstoffgehalt) sowie die Abfallverteilung auswirken.

Die Pflicht zur umweltverträglichen Durchführung der Abfallwirtschaft obliegt im Rahmen der Daseinsvorsorge allerdings ausschließlich den Ländern und Kommunen. Der Bund setzt unter anderem mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz lediglich die EU-rechtlichen Vorgaben in einheitliches Bundesrecht um.

Insbesondere in dünn besiedelten Regionen besteht die Herausforderung darin, auch bei zurückgehender Einwohnerzahl und -dichte eine flächendeckende, umweltverträgliche und wirtschaftliche Entsorgung von Abfällen zu gewährleisten. Daher wird es notwendig sein, die vom Kreislaufwirtschaftsgesetz bundesweit vorgeschriebenen Abfallwirtschaftspläne einschließlich der Planung und

[181] Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, abrufbar unter http://www.bmwi.de/ BMWi/Navigation/Energie/Statistik und Prognosen/Energiedaten/energiegewinnung-ener-gieverbrauch.html (Stand 15. August 2011).

des Betriebs von Abfallentsorgungsanlagen sowie der Abfalllogistik neu zu überdenken. Hierfür sieht das Gesetz Fristen von längstens sechs Jahren vor. Langfristige Verträge für Entsorgungsdienstleistungen und große Planungs- und Abschreibungszeiträume für Entsorgungsanlagen werden vor diesem Hintergrund zu überprüfen sein.

Unabhängig davon werden die spezifischen Kosten der Abfallsammlung mit dem wachsenden Anteil von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten steigen, beispielsweise durch mehr Abfallbehälter, mehr Sammelpunkte und kleinere Abfallmengen pro Sammelpunkt. Dies könnte die Tragfähigkeit der bestehenden Entsorgungsinfrastrukturen insgesamt beeinträchtigen.

6.3 Schlussfolgerungen

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf ländliche Räume und Stadtregionen sind durch ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung gekennzeichnet. Die Entwicklung verläuft sehr unterschiedlich: Neben den Regionen, die überproportional vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind, verzeichnen andere Regionen sogar Bevölkerungszuwächse. Mitentscheidend für diese Entwicklung sind neben dem Bevölkerungsrückgang vor allem Binnenwanderungen sowie die jeweilige regionale und wirtschaftliche Ausgangslage. Hinzu kommt, dass auch die Verschiebung der Altersstruktur das Leben vor allem in den ländlichen Räumen wesentlich beeinflussen wird.

Diese Entwicklungen verändern die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung technischer und sozialer Infrastrukturen. Bevölkerungsrückgang und -alterung haben sich verändernde Nachfragestrukturen zur Folge. Für die Angebotsseite führt die Bevölkerungsabnahme gerade in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft dazu, dass sich das Angebot an die verringerte Nachfrage anpassen muss und bedarfsgerechte und gleichzeitig wirtschaftlich tragfähige innovative Angebotsformen entwickelt werden müssen. Ohne entsprechende Weiterentwicklung werden bestimmte Leistungen nicht mehr aufrecht erhalten werden können, weil die Grenzen der Tragfähigkeit angesichts zurückgehender Einnahmen erreicht sind.

Die Folgen sind für die Menschen in den betroffenen Regionen besonders spürbar, weil sie sich unmittelbar auf ihre Lebensqualität auswirken.

Für die Politik in ländlichen und städtischen Regionen bedeutet der demografische Wandel daher ein Umdenken: Statt eines „gesteuerten Wachstums“ bedarf es nunmehr vielfach eines „gestaltenden Umbaus“.

Einen für ganz Deutschland gültigen Gestaltungsansatz wird es allerdings nicht geben. Vielmehr gilt es, örtlich angepasste Lösungen zu entwickeln, um die jeweiligen regionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, wie zum Beispiel unterschiedliche Siedlungsstrukturen und Erreichbarkeitsverhältnisse oder unterschiedliche Fortschritte bei der Modernisierung von Angeboten, zu berücksichtigen. Da viele Aufgaben durch eine engere Kooperation effizienter gelöst werden können, werden regionale Kooperationen über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinweg zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Infrastruktur ist ein bestimmender Faktor für die Standortattraktivität von Regionen: Unternehmen siedeln sich dort an, wo sie die für sie besten infrastrukturellen Bedingungen vorfinden. Die Unternehmen ihrerseits bieten den Menschen die Grundlage für das Lebenseinkommen und unterstützen damit die Entscheidung, in einer Region zu bleiben oder sich dort anzusiedeln. Die Bundesregierung setzt sich deshalb weiter dafür ein, Lebensqualität sowie Wirtschaftskraft und Beschäftigungsperspektiven in den Regionen durch geeignete Maßnahmen zu stärken.

Um die Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene noch besser aufeinander abzustimmen, prüft die Bundesregierung derzeit, inwieweit die Fördermöglichkeiten für den ländlichen Raum noch gezielter eingesetzt und Synergieeffekte erhöht werden können.

Die Bundesregierung setzt sich bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2014 im Rahmen der von ihr geforderten Begrenzung der Ausgaben auf 1 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens dafür ein, dass die EU-Kommission für die Regionen, die aus der höchsten Förderkategorie der EU-Strukturfonds ausscheiden, ein Sicherheitsnetz vorsieht, das Brüche vermeidet und den betroffenen Regionen die erforderliche Kontinuität im Aufholprozess bietet. Zudem soll eine flächendeckende Strukturförderung in den ländlichen und städtischen Regionen weiterhin ermöglicht und eine starke erste und zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik angestrebt werden, sodass abrupte Brüche in der Agrarförderung in Deutschland vermieden werden.

Mobilität kann eine Brücke schlagen zwischen städtischen und ländlichen Räumen ebenso wie zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen. Für das Neben- und Miteinander von Ballungszentren und ländlichen Räumen hat die Gestaltung des Individualverkehrs und des öffentlichen Personenverkehrs sowie des Wirtschaftsverkehrs eine große Bedeutung. Eine bedarfsgerechte Anpassung der Verkehrssysteme und die Weiterentwicklung innovativer Mobilitätslösungen ist erforderlich, um den Bedürfnissen von Wirtschaft und Bürgern auch unter veränderten Rahmenbedingungen weiter gerecht werden zu können.

Um die Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastrukturangeboten langfristig sicherzustellen, braucht es innovative Lösungsansätze. Der demografische Wandel bietet die Chance für eine umfassende und nachhaltige Modernisierung der Daseinsvorsorge und der infrastrukturellen Angebote. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Länder und Kommunen. Ziel der Bundesregierung ist es, diesen Prozess im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zu begleiten und zu unterstützen.

7. Staat und Verwaltung

In den vorangegangenen Kapiteln ist dargelegt worden, wie sich der mittelfristige Rückgang der Bevölkerungszahl bei einer durchschnittlich steigenden Lebenserwartung auf verschiedene Politikbereiche auswirkt und was die Bundesregierung bisher unternommen hat. Der Staat setzt in vielen Bereichen die Rahmenbedingungen und gibt Impulse. Die Anpassung an die sich ändernde Le-

benswirklichkeit hängt aber auch vom Handeln der Bürger und weiterer gesellschaftlicher Gruppen ab.

Der demografische Wandel hat Auswirkungen auf den Staat in einem engeren, klassischen Sinne. Die Art und Weise, wie der Staat Allgemeinwohlbelange realisieren kann, wird maßgeblich von den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln, seinem Personal und seinen Dienstleistungen für den Bürger beeinflusst: Es geht hier um die öffentlichen Finanzen, die öffentliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst. Schließlich sind die Gewährleistung von öffentlicher und sozialer Sicherheit sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter Kernaufgaben des Staates, ohne die sich das Leben der Bürger auch unter geänderten demografischen Bedingungen nur schwer entfalten kann.

7.1 Öffentliche Finanzen

7.1.1 Fiskalische Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Die demografische Entwicklung ist ein maßgeblicher Einflussfaktor für die Einnahmen und Ausgaben des Staates. Probleme für die öffentlichen Finanzen ergeben sich dabei mittel- bis langfristig weniger aus dem Bevölkerungsrückgang als aus den Veränderungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft. Der Druck auf die öffentlichen Haushalte wird sich unter ansonsten unveränderten Bedingungen in Zukunft tendenziell erhöhen. Ein Blick auf die Struktur des Bundeshaushaltes zeigt, dass hier altersabhängigen Ausgabenbereichen bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine relativ große Bedeutung zukommt (vgl. Abbildung 33). So lag beispielsweise der Anteil der Rentenausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2010 bei 26,5 Prozent.

Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die fiskalischen Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur und der steigenden Lebenserwartung beherrschbar zu machen. Um die Handlungsfähigkeit des föderalen Staates (dazu gehören neben dem Bund auch die Länder, Gemeinden und die Systeme der sozialen Sicherung) für künftige Generationen zu bewahren, besteht ein zentrales Ziel der Bundesregierung darin, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Der Staat muss seinen finanziellen Verpflichtungen auch auf Dauer nachkommen können. Es geht daher insbesondere darum, weit in die Zukunft reichende Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, um mögliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und durch eine geeignete Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenzusteuern.

In vielen Industrieländern vollziehen sich demografische Prozesse, die denen in Deutschland sehr ähnlich sind. So dürfte sich sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union (EU) insgesamt der Altenquotient[182] in den kommenden fünf Jahrzehnten annähernd verdoppeln. Das haben die vom Statistischen Amt der EU (EuroSTAT) erstellten Bevölkerungsvorausberechnungen[183] ge-

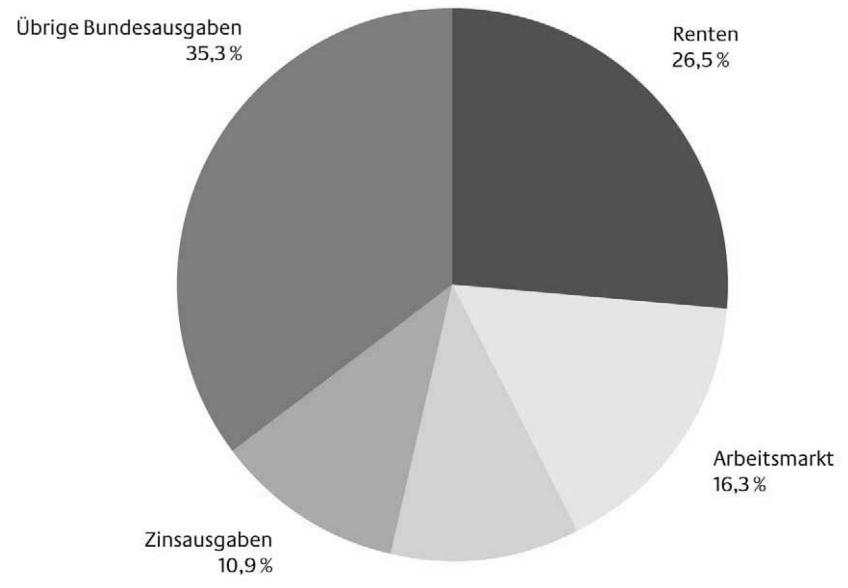
[182] Siehe Teil II, 2.4 sowie Abbildung 14.

[183] Eurostat: „EuroPOP2010 Convergence Scenario“, abrufbar unter http://epp.eurostat. ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database (Stand 15. August 2011).

Abbildung 33



Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 2010 (Anteile in Prozent)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

zeigt. Das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft hängt in erheblichem Umfang von Quantität und Qualität der verfügbaren Arbeitskräfte ab. Daher wirkt der zu erwartende Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland ebenso wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten auf das Wirtschaftswachstum tendenziell dämpfend. Dies unterstreicht die europäische Dimension des demografischen Wandels und seiner Konsequenzen. Zur haushaltspolitischen Überwachung der EU-Mitgliedstaaten gehört deshalb auch eine Untersuchung möglicher Gefahren, die sich für die Solidität der öffentlichen Finanzen unter Umständen aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben.

Langfristige Projektionen zu den Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die öffentlichen Finanzen erstellen der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU und die Europäische Kommission alle drei bis vier Jahre gemeinsam und auf Basis unionsweit abgestimmter Annahmen. Mit der zuletzt im Jahr 2009 vorgenommenen Aktualisierung wurden diese Rechnungen auf die inzwischen 27 EU-Mitglieder ausgeweitet. Zugleich wurde ihr Zeithorizont um ein Jahrzehnt von 2050 auf 2060 verschoben.[184] Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu beachten, dass es sich dabei nicht um Vorhersagen handelt, sondern um eine Demonstration des Fortgangs der Dinge, der sich einstellen würde, wenn die derzeitige Politik unverändert beibehalten würde („no-policy-change assumption“). Aufgrund des langen Projektionshorizonts sind solche Berechnungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und können somit nur Modellcharakter haben.

Die vom Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) beauftragten Projektionen konzentrieren sich auf Budgetkomponenten, die von Änderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung stark beeinflusst werden. Explizit betrachtet werden die Ausgaben in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, dazu die Bildungsausgaben sowie langfristige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und deren fiskalische Konsequenzen. Um die zu erwartende Zunahme oder auch Abnahme der fiskalischen Belastung zu messen, werden die in jedem Jahr anfallenden Ausgaben jeweils in Relation zu dem für das gleiche Jahr errechneten Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausgewiesen. Was die Einnahmen des Staates betrifft, wird in der Regel damit gerechnet, dass sie sich in etwa parallel zur gesamtwirtschaftlichen Leistung entwickeln. An der Einnahmenquote würde sich folglich nichts ändern. Die staatlichen Einnahmen blieben im Verhältnis zum BIP konstant.

Die Wirtschafts- und Finanzminister der EU haben im Mai 2009 die Ergebnisse der hier vorgestellten Projektionen als Basis künftiger Untersuchungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der EU gebilligt. Sie werden im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung jedes einzelnen Landes genutzt. Diese müssen in ihren nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen dazu Stellung nehmen.

Die Modellrechnungen zeigen, dass der demografische Wandel die staatlichen Ausgaben für Alterssicherung und Gesundheit sowie Pflege in den meisten Mitgliedstaaten der EU – bei ansonsten unveränderten Bedingungen – auf ein deutlich höheres Niveau als heute treiben würde. Die altersabhängigen Budgetkomponenten würden in der EU insgesamt von 23,1 Prozent des BIP im Jahr 2007 auf 27,8 Prozent im Jahr 2060 und damit um rund 4 ¾ Prozentpunkte steigen. In einer vergleichbaren Größenordnung liegt auch die für Deutschland ermittelte Zunahme der demografiebedingten Belastungen, die sich bei einem Anteil am BIP von 23,6 Prozent im Jahr 2007 hier nur auf einem leicht höheren Niveau vollzieht. Allerdings ist das Spektrum, das sich insgesamt für die EU-Mitgliedstaaten ergibt, sehr breit (vgl. Tabelle 7).

Für ein Drittel der Länder ergibt sich eine Zunahme der fiskalischen Belastung um mehr als 7 Prozentpunkte, bei einem weiteren Drittel fällt die Veränderung des Ausgabendrucks mit einer Differenz von unter 4 Prozentpunkten wesentlich moderater aus. Deutschland liegt mit seinem Ergebnis in der mittleren Gruppe.

Die altersabhängigen Belastungen für die öffentlichen Haushalte können eine Rückführung der durch die Wirtschafts- und Finanzkrise erhöhten Staatsverschuldung in allen davon betroffenen Ländern erheblich erschweren. Daraus erwachsende Risiken sind besonders dann ernst zu nehmen, wenn es um die künftige Entwicklung der Länder geht, mit denen Deutschland in der Europäischen Währungsunion verbunden ist.

In den meisten Mitgliedstaaten zeichnet sich bei den Renten und Pensionen als Folge der Bevölkerungsalterung ein Belastungsanstieg ab. In der EU insgesamt nimmt der Ausgabendruck in Relation zum BIP allein in diesem Bereich um etwa 2 ½ Prozentpunkte zu, im Euroraum um 2 ¾ Prozentpunkte. Auch hier gibt es sehr unterschiedliche Ergebnisse. In einigen Fällen liegt der Anstieg im zweistelligen Bereich. Deutschland gehört dagegen trotz eines starken Anstiegs des Altenquotienten, der dem durchschnittlichen EU-Ergebnis entspricht, zu den Ländern, in denen sich die Zunahme der fiskalischen Belastungen noch in Grenzen hält. Dies ist vor allem eine Folge der hier wie auch in einigen anderen Mitgliedstaaten schon seit Längerem durchgeführten Reformen, deren Wirkungen in den Langfristprojektionen mit abgebildet werden (vgl. Abbildung 34).

Die auf EU-Ebene erstellten Rechnungen haben gezeigt, wie schwierig langfristige Projektionen der öffentlichen Gesundheitsausgaben sind und wie breit das Spektrum möglicher Entwicklungen ist. Neben der gesellschaftlichen Alterung ist eine Vielzahl weiterer Faktoren entscheidend, von möglichen Veränderungen des Gesundheitszustands der Bevölkerung bis hin zu den Rahmenbedingungen, nach denen sich Angebot und Nachfrage im Gesundheitssektor entfalten. Hinzu kommen die positiven Wirkungen des medizinischen Fortschritts, die allerdings bislang

[184] European Commission and Economic Policy Committee 2009: Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Brüssel, S. 136.

Tabelle 7

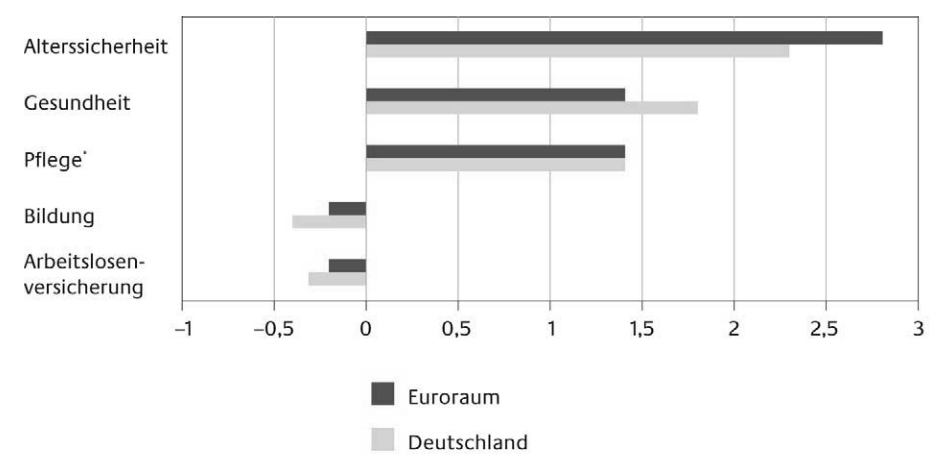
Vergleich des Belastungsanstiegs der altersabhängigen Ausgaben in den EU-Mitgliedstaaten in Relation zum BIP in Prozentpunkten, 2007 bis 2060

Veränderung der altersabhängigen Ausgaben in Relation zum BIP (2007 bis 2060) von		
mehr als 7 Prozentpunkten	**zwischen 4 und 7 Prozentpunkten**	**unter 4 Prozentpunkten**
Luxemburg	Belgien	Bulgarien
Griechenland	Finnland	Schweden
Slowenien	Tschechische Republik	Portugal
Zypern	Litauen	Österreich
Malta	Slowakei	Frankreich
Rumänien	Vereinigtes Königreich	Dänemark
Niederlande	Deutschland	Italien
Spanien	Ungarn	Lettland
Irland		Estland
		Polen

Quelle: Ageing Report 2009, Rangfolge der Länder nach Höhe des Anstiegs

Abbildung 34

Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Staatsausgaben in Relation zum BIP in Prozentpunkten, 2007 bis 2060



Quelle: Ageing Report 2009 (Referenz-Szenarien)

* In einer alternativ durchgeführten Rechnung, die die geltende Gesetzeslage in Deutschland berücksichtigt, bleibt der Anteil der Pflegeausgaben am BIP in Deutschland bis 2060 nahezu unverändert (kein Anstieg).[185]

meist steigende Ausgaben im Gesundheitsbereich zur Folge haben.

Im Vorfeld der neuen Langfristrechnungen wurden deshalb unterschiedliche Szenarien durchgerechnet. Danach steigen die staatlichen Gesundheitsausgaben in den Euroländern insgesamt um etwa 1 ½ Prozentpunkte, in Deutschland noch etwas deutlicher, nämlich um 1 ¾ Prozentpunkte auf rund 9 Prozent des BIP.

Die Kosten für die Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen dürften die öffentlichen Haushalte im Euroraum bis zum Jahr 2060 nach den oben genannten EU-Berechnungen im Schnitt um weitere 1 ½ Prozentpunkte belasten.

Die in den Referenzszenarien der EU angenommene Dynamisierung der Pflegeausgaben in Höhe der Verände-

[185] Im Ageing Report 2009 wird einheitlich für alle Mitgliedstaaten eine Dynamisierung der Pflegeausgaben in Höhe der Veränderung des BIP je Erwerbstätigen angenommen. Zur Berücksichtigung der in Deutschland geltenden Gesetzeslage, die eine Dynamisierung der Pflegeleistungen in Höhe der allgemeinen Infl ationsrate vorsieht, wurde eine entsprechende Alternativrechnung durchgeführt. Danach bleibt der Anteil der öffentlichen Ausgaben, gemessen am BIP, im Bereich der Pflege annähernd konstant; siehe European Commission and Economic Policy Committee 2009: Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Brüssel, S. 136.

rung des BIP je Erwerbstätigen entspricht jedoch nicht der aktuellen Gesetzeslage in Deutschland. In einer Alternativrechnung auf Basis des geltenden Rechts steigen die Pflegeausgaben, gemessen als Anteil am BIP, nicht an, sondern bleiben annähernd konstant (siehe Fußnote 185).

Gemessen am BIP würden sich die staatlichen Aufwendungen im Bildungsbereich demografiebedingt nur wenig ändern. Das zeigt sich auch in den Ergebnissen für Deutschland, wo die Verringerung der spezifischen Ausgabenquote unter einem halben Prozentpunkt liegt. Sowohl die Rechnungen für die Euroländer als auch für die EU als Ganzes zeigen, dass die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung im Bildungsbereich für sich genommen nicht zu einer wesentlichen Verringerung der fiskalischen Lasten führen. Zudem wurden in den Modellrechnungen mögliche positive Rückwirkungen einer Ausweitung der Bildungsausgaben nicht explizit berücksichtigt.

Der Entwicklung der Arbeitslosigkeit kommt in den auf EU-Ebene angestellten Kostenkalkulationen nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Das liegt allerdings zu einem Großteil an den für diese Rechnungen getroffenen Annahmen. So wurde – mit Blick auf die angestrebte Vergleichbarkeit der Ergebnisse – grundsätzlich unterstellt, dass die strukturelle Arbeitslosenquote in der EU insgesamt wie auch in Deutschland langfristig auf einem relativ hohen Niveau verharrt. Nach den Annahmen, wie sie etwa die Rürup-Kommission[186] für entsprechende Rechnungen auf nationaler Ebene entwickelt hat, könnte die Zahl der Erwerbslosen auf lange Sicht deutlich stärker zurückgehen, nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Knappheit beim Faktor Arbeit, die zur weiteren Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt führen sollte. Unter diesen Umständen wäre nicht nur mit verringerten Transferleistungen und einer deutlichen Verminderung des Drucks auf die öffentlichen Haushalte zu rechnen. Auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum fiele aufgrund der dann höheren Beschäftigung günstiger aus.

7.1.2 Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen

Angesichts des demografischen Wandels ist die Notwendigkeit besonders hoch, die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen sicherzustellen. Dabei orientiert sich die langfristig ausgerichtete Politik des Bundes an vier Leitlinien:

1. **Tragfähige Politik verlangt beides, Konsolidierung und Wirtschaftswachstum**
   Eine langfristig tragfähige Politik ist zunächst auf die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerichtet. Zugleich bedeutet tragfähige Politik jedoch, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung anzustreben. Die Frage, ob die öffentlichen Finanzen eines Landes solide sind, ist immer auch im Verhältnis zu seiner Wirtschaftskraft zu beurteilen. Da der demografische Wandel mit einem Rückgang des Arbeitskräfteangebotes einhergeht, hat er tendenziell eine dämpfende Wirkung auf die wirtschaftliche Dynamik. Eine nachhaltige Politik setzt hier an und schafft die Rahmenbedingungen dafür, dass sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Deutschland auch in einer älter werdenden Gesellschaft weiter verbessert.

2. **Tragfähige Politik ist eine ressortübergreifende Aufgabe**
   Die Herausforderungen des demografischen Wandels können nicht alleine von der Finanzpolitik gemeistert werden, denn die Entscheidungen in vielen anderen Politikfeldern haben unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Nur ein umfassendes und langfristig angelegtes finanz-, wirtschafts-, bildungs-, familien- und sozialpolitisches Konzept kann die richtige Antwort auf die demografische Herausforderung sein.

3. **Tragfähige Politik handelt rechtzeitig**
   Ein Hinausschieben der notwendigen politischen Entscheidungen zur Sicherung der Tragfähigkeit wäre mit hohen Kosten verbunden. Daher handelt die Bundesregierung, bevor die demografische Entwicklung dazu führt, dass Gestaltungsspielräume beispielsweise durch einen weiteren Anstieg der Sozialausgaben weiter eingeengt werden. Damit entspricht sie auch der Empfehlung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Expertise zu den Herausforderungen des demografischen Wandels.[187] Denn je früher gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungskosten und desto größer sind die Hebelwirkungen der Reformmaßnahmen.

4. **Tragfähige Politik berücksichtigt Risiken**
   Projektionen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind mit großen Unsicherheiten verbunden, da der betrachtete Zeithorizont weit in die Zukunft reicht. Die Bundesregierung stützt sich nicht allein auf günstige Szenarien, sondern wappnet sich auch für einen möglichen ungünstigen Verlauf der künftigen Entwicklung. Eine Einschätzung der langfristigen Entwicklung, die sich im Nachhinein als zu optimistisch herausstellt, würde kommenden Generationen unverhältnismäßig hohe Lasten aufbürden.

7.1.3 Eingeleitete Maßnahmen zugunsten solider Staatsfinanzen

Die im Europäischen Rat versammelten Regierungschefs haben für die Mitgliedstaaten der EU eine breit angelegte Strategie für den Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels entworfen. Diese Strategie, welche die Europäische Kommission und der Rat der

[186] Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Rürup-Kommission, 2003.

[187] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels", Mai 2011, Expertise abrufbar unter: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf (Stand 15. August 2011).

EU-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) anlässlich der Veröffentlichung des jüngsten Tragfähigkeitsberichts der Kommission im Jahr 2009 bekräftigt haben, zielt auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Stärkung des Potenzialwachstums über eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die Verminderung der strukturellen Arbeitslosigkeit sowie die Umsetzung von Reformen in den sozialen Sicherungssystemen.

Die Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde mit der Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2005 als politisches Ziel auch auf europäischer Ebene fest verankert. Seither haben die Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer mittelfristigen Haushaltsziele die fiskalischen Folgen der Bevölkerungsalterung mit zu berücksichtigen („Präventiver Arm des Paktes"). Die budgetären Folgen der Alterung sind auch ein Bestandteil der haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten durch den ECOFIN-Rat und die Europäische Kommission.

Zu entsprechenden Auskünften sind die Mitgliedstaaten in ihren jährlich vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen verpflichtet.[188]

Darüber hinaus hat die Bundesregierung mittlerweile drei Berichte zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen veröffentlicht, die nicht allein den demografischen Wandel, sondern auch andere fiskalische Risiken in den Blick nehmen.[189] Dem aktuellen Tragfähigkeitsbericht vom Oktober 2011 kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, weil er erstmalig die langfristigen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise berücksichtigt. Die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit ist eine fortwährende Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Damit bleibt auch das Monitoring der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine Daueraufgabe.

7.1.3.1 Wachstumsfreundliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Seit den 70er-Jahren ist die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden zusammengenommen kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 35). Der demografische Wandel und die damit verbundene Aussicht auf weiter steigende Aufwendungen für die soziale Sicherung bedeuten ein hohes Maß an zusätzlichen zukünftigen finanziellen Verpflichtungen für den Staat.

Mit der Einführung der „Schuldenbremse" hat der Verfassungsgeber das Prinzip der langfristigen Tragfähigkeit der

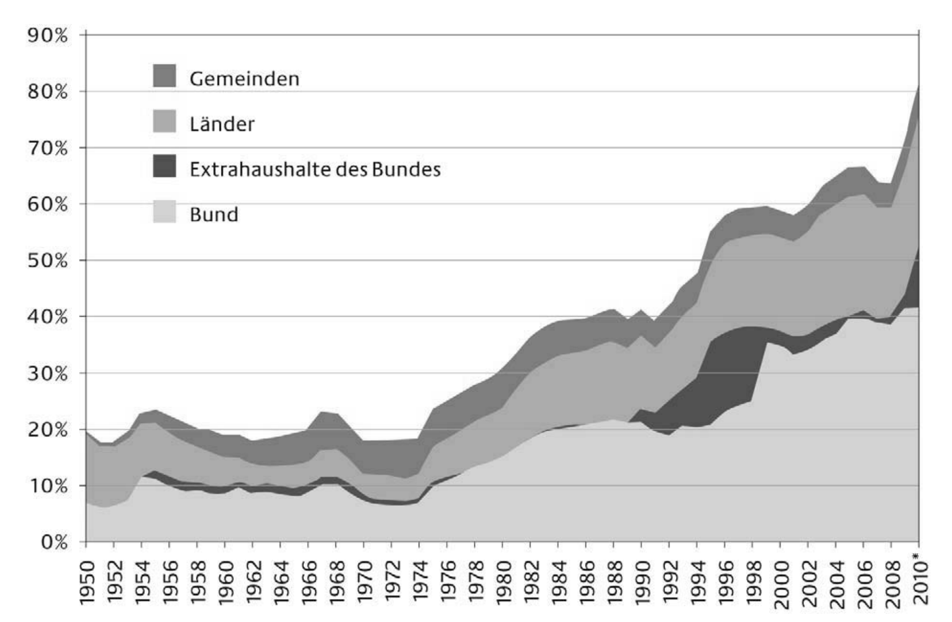
[188] Bundesministerium der Finanzen: Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung April 2011, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de (Stand 15. August 2011).

[189] Sämtliche Berichte abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de (Stand 15. August 2011).

Abbildung 35



Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum BIP, 1950 bis 2010 (in Prozent)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen
* Vorläufiges Ergebnis

Haushalte von Bund und Ländern im Grundgesetz verankert. Die neue Regel verpflichtet nach einer Übergangsfrist den Bund erstmals 2016 und die Länder erstmals im Jahr 2020 zu strukturell ausgeglichenen Haushalten. Sie folgt der Einsicht, dass weder Ausgabenerhöhungen noch Steuersenkungen dauerhaft über Kreditaufnahme finanziert werden dürfen. Die Einhaltung der neuen Verschuldungsgrenzen sichert eine wirksame Rückführung der Schuldenstandsquote (vgl. Abbildung 36). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaft handlungsfähigen Staat.

Langfristig orientiertes finanzpolitisches Handeln verlangt, dass neben der quantitativen Konsolidierung weiterhin die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt steht. Dies erfordert nicht zuletzt eine weitere Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen etwa im Hinblick auf eine stärkere Ergebnisorientierung im Budgetprozess.

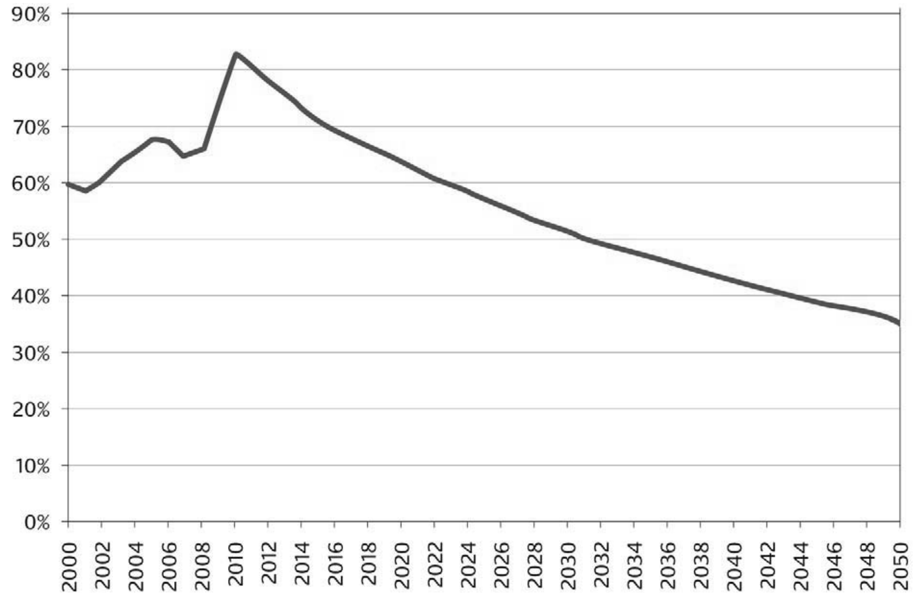
In diesem Sinne hat die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag vereinbarten „Goldenen Regeln“ zur Grundlage ihrer Arbeit gemacht. Sie hat erstmalig im März 2011 bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2012 wichtige Eckwerte vorab verbindlich festgelegt. Zudem werden sich politische Zielsetzungen stärker als bisher an qualitativen und nicht mehr nur an quantitativen Vorgaben orientieren. Staatsausgaben müssen nicht nur regelmäßig auf ihre Notwendigkeit, sondern auch auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Die finanziellen Auswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen werden transparenter dargestellt, indem der Ressourcenverbrauch erfasst und ausgewiesen wird.

Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2010 mit dem haushaltspolitischen „Zukunftspaket“ die Grundlage für eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie gelegt, mit der die Schuldenregel umgesetzt wird. Dabei geht es um die Begrenzung des Staatskonsums, Kürzung von Subventionen, Erhöhung der Leistungsanreize und das Festhalten an der Priorität für Ausgaben in Bildung und Forschung. Das Zukunftspaket steht für einen finanzpolitischen Kurswechsel und für intelligentes Sparen. Auf der Grundlage des Zukunftspakets gelang es nicht nur, die geplante Neuverschuldung des Bundes für das Jahr 2011 deutlich zu senken, sondern auch die Einhaltung der neuen Schuldenregel im Finanzplanungszeitraum sicherzustellen. Subventionsabbau (Abbau von Mitnahmeeffekten bei Energiesteuervergünstigungen), die steuerliche Beteiligung der Kernenergiewirtschaft, Luftverkehrsteuer, die Anpassung sozialer Leistungen (unter anderem Elterngeld) sowie Einsparungen im Verwaltungsbereich (unter anderem Stellenabbau im Bereich der Bundesverwaltung sowie Streitkräftereform) bilden wichtige Bausteine des Zukunftspakets.

Mit ihrer Konsolidierungsstrategie und einer strikten Ausgabendisziplin erschließt sich die Bundesregierung auch Spielräume für steuerliche Entlastungen. Es ist geplant, dass die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen zum 1. Januar 2013 steuerlich entlastet werden. Dies stärkt das Wachstumspotenzial und die binnenwirtschaftliche Dynamik.

Abbildung 36

Maastricht-Schuldenstandsquote 2000 bis 2050bei einem nominalen BIP-Zuwachs von 3 Prozent p. a. und Einhaltung des Mittelfristziels eines strukturell nahezu ausgeglichenen Staatshaushalts (in Prozent des BIP)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Bundesregierung sieht wichtige Beiträge zur wachstumsfreundlichen Ausrichtung ihrer Politik in der Priorisierung für Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung, aber auch im Bereich der Kinderbetreuung. So wurden Bildung und Forschung von Kürzungen ausgenommen und gezielt weiter aufgestockt: Für Bildung, Forschung und Innovation stellt der Bund in der aktuellen Legislaturperiode zusätzlich 12 Milliarden Euro bereit. Darüber hinaus trägt eine Verbesserung der Kinderbetreuung dazu bei, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, sodass eine höhere Erwerbstätigenquote ermöglicht wird.

Die Investition in Bildung stellt eine Investition in die Zukunft dar, deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung kaum überschätzt werden kann. Sogenannte „weiche“ Faktoren wie der Erhalt des sozialen Friedens, die Gerechtigkeit zwischen den Generationen oder die individuelle Zufriedenheit in der Bevölkerung werden durch Investitionen in Bildung ebenso beeinflusst wie der „harte“ Faktor, den Bildung zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands unter Bedingungen von Globalisierung und Spezialisierung beiträgt. Investitionen in Forschung und Innovationen sollen die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angesichts der beeindruckenden Aufholprozesse von Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien stärken. Insgesamt gesehen leisten die Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung einen zentralen Beitrag zur Stärkung der Wachstumskräfte in Deutschland.

7.1.3.2 Verringerung der Tragfähigkeitsrisiken durch Reformen der sozialen Sicherungssysteme

Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die sozialen Sicherungssysteme in Zukunft sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite vor besondere Herausforderungen gestellt. Um die finanziellen Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur und der steigenden Lebenserwartung auf die sozialen Sicherungssysteme zu begrenzen, hat die Politik in Deutschland in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Anstrengungen unternommen.

Hervorzuheben sind die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung („Nachhaltigkeitsfaktor“; „Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67“), die dazu geführt haben, die Tragfähigkeitsrisiken maßgeblich zu verringern. Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittalters im Zeitraum von 2012 bis 2029 ist ein wichtiger Beitrag dafür, dass Arbeitnehmer künftig länger erwerbstätig sein werden und somit auch die öffentlichen Haushalte entlasten.

Bereits in den vergangenen Jahren hat sich die Erwerbstätigkeit Älterer deutlich besser entwickelt als die Erwerbstätigkeit insgesamt. Grund dafür war unter anderem die Abkehr von der Frühverrentung. Das sorgt in den Systemen der sozialen Sicherung für Entlastung.

Um die langfristige Finanzierbarkeit der Gesetzlichen Krankenversicherung zu sichern, hat die Bundesregierung im Jahr 2010 eine grundlegende Reform eingeleitet. Mit dem Festschreiben der Beitragssätze und der Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge wird die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenkassen auf eine zukunftsfeste Basis gestellt. Die Entwicklung der Arbeitskosten wird so von der Entwicklung der Gesundheitsausgaben entkoppelt. Im Bedarfsfall erhalten die Beitragszahler einen steuerfinanzierten Sozialausgleich, der sie vor einer Überforderung schützt.

Die Soziale Pflegeversicherung muss sich auf einen steigenden Bedarf für eine wachsende Zahl von Pflegebedürftigen einrichten. Dazu muss die Finanzierungsbasis gesichert sein, ohne eine Generation über Gebühr zu belasten. Deshalb arbeitet die Bundesregierung an einem Konzept für eine kapitalgedeckte Ergänzung des bestehenden Umlageverfahrens in der Sozialen Pflegeversicherung.

7.1.4 Schlussfolgerungen

Die demografische Entwicklung wird sich in den kommenden Jahrzehnten immer stärker auf die Struktur der öffentlichen Finanzen auswirken. Deutschland ist in diesem Zusammenhang jedoch kein Einzelfall, sondern weist im europäischen Vergleich ein „typisches“ Muster auf. Die bereits getroffenen Maßnahmen der Bundesregierung folgen klaren Leitlinien und tragen maßgeblich dazu bei, die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Staatsfinanzen zu beherrschen. Daher wird sich die Politik der Bundesregierung auch weiterhin an den zuvor genannten Leitlinien ausrichten, um durch rechtzeitiges und entschlossenes Handeln die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen.

7.2 Leistungen der öffentlichen Verwaltung

Im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung vor allem das Leistungsangebot der Verwaltung von Interesse. Zudem stellt sich die Frage, ob die länger lebenden Menschen veränderte Bedürfnisse entwickeln und somit neue Anforderungen an die von der Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen stellen.

7.2.1 Demografischer Wandel und öffentliche Verwaltung

Mit der Alterung und Abnahme der Bevölkerung ändern sich die Rahmenbedingungen der Verwaltung. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich vor allem die Art und Weise der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ändern wird. Davon ist besonders die Kommunalverwaltung im ländlichen Raum betroffen. Der Bevölkerungsrückgang wird sich intensiver auf die Verwaltungsstrukturen auswirken, in denen der Staat dem Bürger Leistungen anbietet oder gewährt, die sogenannte Leistungsverwaltung, wozu etwa die Gewährung von Sozialleistungen gehört. Von der Bevölkerungsentwicklung weniger abhängig ist hingegen die Eingriffsverwaltung, die dem Bürger ein bestimmtes Handeln auferlegt, wie etwa bei Aufgaben der Gefahrenabwehr im Straßenverkehr.

Mit sinkender Bevölkerungszahl wird die Nachfrage an Verwaltungsleistungen abnehmen. Die veränderte Altersstruktur wird eine verstärkte Nachfrage von Leistungen für ältere Bürger nach sich ziehen. Eine zentrale Herausforderung wird es sein, an diese Entwicklung angepasste Verwaltungsdienstleistungen in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte bereitzustellen. Dies betrifft zwar in erster Linie die Verwaltungen der Kommunen und der Länder. Aber auch die Bundesverwaltung kann sich dieser Aufgabe nicht verschließen.

7.2.2 Bürgerfreundliche Wege zur Verwaltung

Auch unter veränderten demografischen Bedingungen bleibt es Ziel der Verwaltung, das Allgemeinwohl in rechtssicherer und zuverlässiger Weise zu fördern. Transparenz, Bürgernähe und Servicequalität sollen weiterhin Kennzeichen der modernen Verwaltung sein. In einem immer komplexeren Umfeld mit wachsender Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik sowie wirtschaftlicher Globalisierung obliegt es dem Staat, den Bürgern und Unternehmen Zugang zu seinen Dienstleistungen zu ermöglichen und deren hohe Qualität zu gewährleisten.

Die Verwaltung kann ihre Dienste prinzipiell auf drei Wegen anbieten: mobil, immobil oder virtuell. „Mobil“ bedeutet, dass die Verwaltung zum Bürger kommt, zur „immobilen“ Verwaltung in Dienstgebäuden begibt sich der Bürger selbst. „Virtuell“ ist der Oberbegriff für die Kommunikation, die nicht persönlich erfolgt, sondern per Internet, per E-Mail, im klassischen Schriftverkehr oder per Telefon. Gerade für Menschen in ländlichen Räumen werden der mobile und der virtuelle Zugang an Bedeutung gewinnen. Für eine verstärkte Nutzung der elektronischen Kommunikationsmittel wird das Prinzip „Information und Transaktion“ immer wichtiger: Bürger sollen sich nicht nur informieren, sondern ihre Behördenangelegenheiten auch online oder telefonisch abwickeln können.

7.2.2.1 Internet und E-Government

Die zunehmende IT-Affinität der Bürger und die Chancen einer IT-gestützten Verfahrensabwicklung verlangen danach, den Zugang zur Verwaltung über das Internet auszubauen. Mit dieser Zugangsform wird vor allem den Bürgern im ländlichen Raum der Weg zur Verwaltung erleichtert. Er bietet eine wichtige Alternative zu einer Verwaltung vor Ort. Im Jahr 2010 machten bereits 31 Prozent der Menschen ab 65 Jahren vom Internet Gebrauch – mit steigender Tendenz.[190] Die Chancen des weiteren Ausbaus und der Nutzung von E-Government-Dienstleistungen hängen von der flächendeckenden Verfügbarkeit von leistungsfähigen Internetanschlüssen sowie von den rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen ab. Aufgrund seines föderalen Staatsaufbaus und der kommunalen Selbstverwaltung stellt E-Government für Deutschland eine größere Herausforderung als für zentral organisierte Staaten dar. Allerdings haben Bund, Länder und Kommunen in den letzten Jahren wichtige Fortschritte gemacht und arbeiten aktuell an weiteren Verbesserungen.

Ein praktisches Beispiel sind die von der Bundesagentur für Arbeit für Internetnutzer angebotenen Dienstleistungen rund um das Kindergeld: Der Bürger kann dort Formulare für die Beantragung des Kindergelds ausfüllen sowie mit der Online-Ausweisfunktion des neuen elektronischen Personalausweises Informationen zum Kindergeldbezug abrufen oder Änderungen der persönlichen Verhältnisse mitteilen. Arbeitgebern wird die Erteilung oder Änderung einer Betriebsnummer ermöglicht.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Zugang zur Verwaltung über das Internet ist die Barrierefreiheit der angebotenen Informationen und Dienstleistungen. Für die Behörden des Bundes wurde der barrierefreie Zugang zu Informationen und Kommunikation im Internet über die Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) konkretisiert. Die BITV wird derzeit an die neuesten technischen Entwicklungen angepasst und dabei – durch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen in leichter Sprache und deutscher Gebärdensprache – die besonderen Belange hör- und lernbehinderter Menschen berücksichtigen. Der Bund wird damit seiner Vorbildfunktion gerecht.

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – den Entwurf eines E-Government-Gesetzes. Ziel des Gesetzes ist es, dass Bund, Länder und Kommunen mehr und bessere E-Government-Lösungen anbieten können. Hierfür sollen bundesrechtliche Hindernisse abgebaut werden, die solchen Angeboten entgegenstehen. Ein großes Hindernis für medienbruchfreie E-Government-Lösungen ist das vielfach gesetzlich vorgeschriebene Schriftformerfordernis. Hier wird angestrebt, neben der qualifizierten elektronischen Signatur auch Webanwendungen der Verwaltung in Verbindung mit der elektronischen Identitätsfunktion des neuen Personalausweises und gegebenenfalls De-Mail als Ersatz der Schriftform zuzulassen. De-Mail macht bisher fehlende grundlegende Sicherheitsfunktionen für den elektronischen Nachrichtenaustausch wie Verschlüsselung, sichere Identität der Kommunikationspartner und Nachweisbarkeit (elektronisches Einschreiben) einfach nutzbar und damit breit verfügbar. Von staatlicher Seite wurden mit dem im Mai 2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten die Rahmenbedingungen dafür geschaffen.

Mit der Einführung des Artikels 91c Grundgesetz sowie des darauf beruhenden IT-Staatsvertrages[191] ist die IT-Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf eine neue Grundlage gestellt worden. Der im April 2010 etablierte IT-Planungsrat, in dem Bund, Länder und beratend die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind, hat als zentrales gesamtstaatliches Gremium zur Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnologien im September 2010 die Nationale E-Government-Strate-

[190] Statistisches Bundesamt 2011: Im Blickpunkt: Ältere Menschen in Deutschland und der EU, S. 32.

[191] Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG vom 20. November 2009 (BGBl. I 2010, S. 663).

gie[192] beschlossen. Bund, Länder und Gemeinden haben sich gemeinsam darauf verständigt, die elektronische Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterzuentwickeln. Die Strategie definiert Ziele, an denen sich die Projekte ausrichten werden, wie die Orientierung an dem Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung, die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die Transparenz über Daten und Abläufe sowie den Datenschutz. Der IT-Planungsrat wird in einem konkreten Maßnahmenportfolio die Strategie weiter ausgestalten.

Auch die E-Government-Strategie Teilhabe strebt den verbesserten Zugang zur Verwaltung über das Internet an. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit zielen die Maßnahmen und Projekte dieser Strategie darauf, die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung durch den verstärkten Einsatz und die barrierefreie Nutzung moderner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten in den verschiedenen Lebensbereichen weiter zu verbessern und Angebote für Bürger mit Behinderungen noch zugänglicher und anwenderfreundlicher zu gestalten.

7.2.2.2 Telefon und D115

Das Telefon als Kontaktmedium ist nach wie vor der von Bürgern bevorzugte Zugang zur Verwaltung.[193] Gerade mit Blick auf die demografische Entwicklung ist das Angebot, viele Anliegen zur öffentlichen Verwaltung möglichst direkt und abschließend innerhalb eines Telefonats klären zu können, von großer Bedeutung. Wo das noch nicht möglich ist, können Anrufer zumindest Informationen über benötigte Unterlagen und Dokumente erhalten, die für einen Behördengang erforderlich sind, oder mithilfe von Terminvereinbarungen zu zeitlich günstigeren Öffnungszeiten des Bürgerservices hingeführt werden.

Die Rufnummer 115 bietet einen bundesweit einheitlichen Zugang zur öffentlichen Verwaltung. Anfragen an alle Verwaltungsebenen werden in kommunalen oder regionalen D115-Servicecentern gebündelt und möglichst direkt beantwortet. Anrufer erhalten über den 115-Service unter anderem Informationen über benötigte Unterlagen und Dokumente, Öffnungszeiten und Ansprechpartner. Dies trägt auch dazu bei, Kunden unnötige und zeitintensive Wege zur Verwaltung zu ersparen.

Verwaltungsintern bietet die Beteiligung am D115-Verbund zudem die Chance, Arbeitsprozesse zu optimieren und informationstechnisch zu unterstützen. So kann D115 dazu genutzt werden, die hierfür benötigte Wissensbereitstellung professionell und standardisiert für alle Informationskanäle (zum Beispiel Intranet, Internet) zu organisieren. Daneben entlastet die Bündelung häufiger Anfragen in einem Servicecenter die Fachbereiche. Zudem bietet der Anschluss an den D115-Verbund die Möglichkeit, den Bürgern Leistungen anzubieten, die für eine Kommune allein nicht finanzierbar wären. So können beispielsweise alle gehörlosen und hörbehinderten Bürger im D115-Verbund das Angebot des 115-Gebärdentelefons nutzen.

Das Telefon und die Rufnummer 115 tragen dazu bei, Bürgern doppelte und zeitintensive Wege zur Verwaltung zu ersparen. Davon profitieren vor allem die ländlichen Gebiete, in denen häufig weite Wege zur Verwaltung zurückgelegt werden müssen.

7.2.2.3 Mobile Bürgerdienste

Die Präsenz der Verwaltung vor Ort wird sich in dünn besiedelten Regionen immer schwieriger gestalten. Bürgerbüros und Bürgerämter werden sich den neuen Bedingungen anpassen müssen. Die Nutzung von Internet und Telefon kann nicht jeden persönlichen Kontakt zur Verwaltung ersetzen. „Mobile Bürgerdienste“ bilden einen neuen Ansatz, den Service der Verwaltung auch künftig in dünn besiedelten ländlichen Gebieten gleichbleibend gut oder sogar verbessert anbieten zu können. Mit diesem Konzept werden Behörden ihre Dienstleistungen nicht mehr ausschließlich auf dem Amt, sondern entsprechend der Nachfrage flexibel an unterschiedlichen Orten anbieten können.

Durch mobile Bürgerdienste kann die Verwaltung in der Fläche präsent und auch der persönliche Kontakt erhalten bleiben. Vereinzelt kommen sie in Deutschland bereits zum Einsatz. Bestenfalls verkürzen sich die Wege „zum Amt“, indem die Verwaltung ihre Dienstleistungen an stark frequentierten Orten oder bei eingeschränkter Mobilität der Bürger auch individuell zu Hause anbietet.

Die Bundesregierung hat ein erstes Modellvorhaben „Mobiles Verwaltungsbüro und telefonische Auskunft“ auf den Weg gebracht. Für Landkreise in ländlichen Regionen soll ein Dienstleistungsangebot konzipiert werden, das sowohl den Servicedienst D115 als auch den mobilen Verwaltungsservice umfasst. Dabei sollen organisatorische und technische Lösungsansätze bei geschickter Vernetzung der drei Zugangskanäle Verwaltungsbüro, Internet und Telefon entwickelt und erprobt werden.

7.2.3 Schlussfolgerungen

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, ist es erforderlich, dass die Verwaltung ihr Angebot an staatlichen Leistungen an die sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen anpasst. Die Verwaltung unterliegt – ähnlich wie die Wirtschaft – einem permanenten Optimierungsprozess, um auch in Zukunft einen hohen Qualitätsstandard zu sichern. Insbesondere im ländlichen Raum könnten Anpassungen der Verwaltungsstrukturen oder Kooperationen notwendig werden, um öffentliche Leistungen sowohl effizient als auch bürgernah bei einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur bereitzustellen.

---

[192] Die nationale E-Government-Strategie legt, entsprechend dem IT-Staatsvertrag, die Definition des E-Governments der Hochschule für Verwaltung in Speyer (Jörn von Lucke und Heinrich Reinermann) zugrunde: „Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien …“.

[193] Institut für Demoskopie Allensbach Herbst 2009: Die einheitliche Behördenrufnummer 115. Ergebnisse repräsentativer Befragungen der Bevölkerung in den Pilotregionen und im übrigen Bundesgebiet sowie der Nutzer der 115.

Die Verwaltung der Zukunft wird noch stärker als heute innerorganisatorisch die Erarbeitung der Verwaltungsdienstleistungen im Hintergrundbereich („back-office“) von der unmittelbaren Übergabe ihrer Arbeitsergebnisse an Bürger oder Unternehmen („front-office“) trennen. Daher hat der Gedanke eines einheitlichen Ansprechpartners in den letzten Jahren immer mehr Anhänger gefunden. Beispiele dafür finden sich bereits heute in vielen Ländern, Städten und Kreisen. Dieser Prozess wird sich in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen. Um ihn kostenneutral gestalten zu können, gilt es, neue Strukturen aufzubauen, die die bisherigen ersetzen.

Auch weitere Möglichkeiten der modernen Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung lohnt es zu untersuchen. So kommen mit dem technischen Fortschritt Terminallösungen in den Blick, die einen erweiterten, audiovisuellen Kommunikationskanal zwischen Bürgern und Verwaltung herstellen könnten. Anders als bei den Automaten von Banken, Post und Bahn, könnte ein Verwaltungsterminal auf Basis moderner Informations-, Kommunikations- und Authentifizierungstechnologien eine Interaktion mit persönlichem Kontakt ermöglichen.

7.3 Öffentliche Sicherheit

7.3.1 Veränderung des Kriminalitätsgeschehens

Die demografischen Veränderungen, insbesondere der deutliche Bevölkerungsrückgang in einzelnen Regionen und die sich verändernden Altersstrukturen, werden sich auch auf die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland auswirken. Folgende Entwicklungen lassen sich beschreiben:

Die Abwanderung gut ausgebildeter, insbesondere weiblicher Jugendlicher führt in einzelnen Regionen zu einem relativen Anstieg von Jugendlichen, deren Lebenssituation durch schlechtere wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten und unterschiedliche Lebensbedingungen geprägt ist. Studien zeigen, dass ein besonderes Risiko hinsichtlich der Entstehung gewalttätiger Milieus dort besteht, wo die ökonomische und demografische Stagnation oder gar rückläufige Entwicklungen zu einer perspektivlosen und sozial benachteiligten Gesellschaftsschicht führen. Die individuelle Perspektivlosigkeit mündet in Gruppenprozessen, die von Verantwortungsdiffusion, Gruppendruck und Gewaltbereitschaft gekennzeichnet sind. Vergleichbare Gefahren bestehen auch bei sich abschottenden Jugendlichen mit Migrationshintergrund, insbesondere an schrumpfenden Industriestandorten oder in Großstädten.[194]

Ältere Menschen weisen, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, eine gegenüber jugendlichen Tatverdächtigen oder tatverdächtigen jungen Erwachsenen deutlich geringere Kriminalitätsbelastung auf. Mit einem steigenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung kann auch der Anteil älterer Tatverdächtiger zunehmen, wobei dies voraussichtlich mit Rückgängen in den absoluten Fallzahlen bei der Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen einhergehen wird. Dramatische Verschiebungen hin zu einer signifikanten Alterskriminalität sind nach derzeitigen Forschungserkenntnissen jedoch nicht zu erwarten.[195]

Die subjektive wie objektive Sicherheitslage älterer Menschen ist – wie polizeiliche Statistiken und Dunkelfeldstudien belegen – insgesamt gut. Im Vergleich zu jüngeren Erwachsenen weisen ältere Menschen eine deutlich geringere Gefährdung durch Kriminalität auf. Im Zusammenhang mit der Lebenssituation älterer Menschen ergeben sich jedoch Tatgelegenheitsstrukturen, die diese Gruppe leichter zu Opfern bestimmter Kriminalitätsformen werden lassen können. Mit der Zunahme des Anteils älterer Menschen könnten diese als Opfergruppe künftig an Bedeutung gewinnen. Dies beträfe besonders wohlhabende Senioren sowie ältere Menschen, die nicht in ein soziales oder familiäres Umfeld integriert sind. Mit dem Anstieg des Anteils pflegebedürftiger Menschen könnte eine zunehmende Opferwerdung älterer Menschen bei Delikten wie Trickbetrug oder Gewalt in der Pflege zu erwarten sein.

Eine zum Thema „Kriminalität und Gewalt im Leben alter Menschen“ durchgeführte und von der Bundesregierung geförderte Studie hat festgestellt, dass es im Bereich der Eigentums- und Vermögenskriminalität Deliktsfelder gibt, in denen gezielt hochbetagte Menschen als Opfer „angesteuert“ werden. Beispiele hierfür sind der sogenannte „Enkeltrick“ sowie zahlreiche Varianten von Trickdiebstählen. Besondere Gefährdungen älterer Menschen wurden auch in der familiären häuslichen Pflege deutlich, vor allem dann, wenn die Qualität der Beziehung bereits vor Pflegeübernahme kritisch war oder die pflegende Person sich in einer schlechten physischen und psychischen Verfassung oder in einer prekären wirtschaftlichen Lage befand.[196]

---

[194] Kahl, Wolfgang 2009: Demografischer Wandel im Kontext sozioökonomischer Prozesse und sozialräumlicher Entwicklungen: Mögliche Auswirkungen auf Phänomene der Gewaltkriminalität und Folgerungen für die Prävention. In: Naderi, Robert (Hrsg.): Auswirkungen demografischer Entwicklungen auf Sicherheitsfragen, Vorträge aus dem gleichnamigen Workshop vom 19./20. November 2007 im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialband 128, S. 11–33.

[195] So Görgen, Thomas; Greve, Werner; Hüneke, Arnd 2010: Deliquenz älterer Menschen: Deskriptive und normative Perspektiven. In: Aner, Kirsten; Karl, Ute (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit und Alter, Wiesbaden: VS Verlag, S. 333–338; Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen: Senioren und Kriminalität. Eine Analyse unter Berücksichtigung demografischer Faktoren, Kriminalistisch-kriminologische Forschungsstelle, Analysen 1/2004, Stand Januar 2008.

[196] Vgl. Görgen, Thomas; Herbst, Sandra; Kotlenga, Sandra; Nägele, Barbara; Rabold, Susann 2009: Kriminalitäts- und Gewaltgefährdungen im Leben älterer Menschen – Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse einer Studie zu Gefährdungen älterer und pflegebedürftiger Menschen, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Görgen, Thomas (Hrsg.) 2010a: Sicherer Hafen oder gefahrvolle Zone? Kriminalitäts- und Gewalterfahrungen im Leben alter Menschen, Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft; Görgen, Thomas 2010b: Viktimisierung von Senioren – empirische Daten und Schlussfolgerungen für eine alternde Gesellschaft. In: Frevel, B.; Bredthauer, R. (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung XII: Demografischer Wandel und Polizei, Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 123–147.

7.3.2 Kriminalitätsforschung und Kriminalitätsvorbeugung

Die Komplexität des gesellschaftlichen Wandels sowie die Vielfalt der sich bedingenden Faktoren und ihre Wechselwirkungen untereinander machen verlässliche Prognosen der Kriminalitätsentwicklung extrem schwierig. Vielfach lassen sich die Entwicklungen und der Ideenreichtum der Täter, wie etwa im Bereich der Vermögensdelikte, kaum oder nur schwer voraussagen. Gerade die Risiken für die Gewaltentwicklung im Zusammenhang mit Bevölkerungsverlusten in einzelnen Regionen oder Stadtteilen erfordern aber eine genauere Analyse über mögliche Entwicklungen. Um insgesamt zu einer besseren Erkenntnisgrundlage über die Kriminalitätsentwicklung zu kommen, ist es wichtig, entsprechende Trends näher wissenschaftlich zu untersuchen. So hat zum Beispiel die Deutsche Hochschule der Polizei unter dem Titel „JuKrim 2020 – Mögliche Entwicklungen der Jugend(gewalt)kriminalität in Deutschland. Szenarien, Trends und Prognosen 2010–2020“ eine Studie erstellt, die für den Zeitraum 2010 bis 2020 Schätzungen zur Entwicklung der Jugendkriminalität erarbeitet hat.[197]

Die Erkenntnisse zur Opferwerdung älterer und pflegebedürftiger Menschen erfordern ein auf die spezifischen Sicherheitsgefährdungen dieser Lebensphase zugeschnittenes Vorgehen und vernetztes Arbeiten von Polizei, Kommunen, psychosozialen Einrichtungen, Gesundheits- und Pflegedienstleistern, Verbraucherschutzeinrichtungen, kriminalpräventiven Gremien sowie auch der Interessenvertretungen älterer Menschen. Ziel ist es, die Bedingungen für Viktimisierungen im höheren Lebensalter bereits im Vorfeld gar nicht erst entstehen zu lassen oder so gut es geht zu minimieren. Die Bundesregierung fördert daher das Aktionsprogramm „Sicher leben im Alter“ (2008 bis 2011). Im Rahmen dieses Programms werden etwa ambulante Pflegedienste und Pflegekräfte im Umgang mit kritischen Situationen in privaten Pflegehaushalten geschult, Hilfsangebote stärker auf die Bedürfnisse älterer Menschen ausgerichtet und Informationen entwickelt, um älteren Menschen Ratschläge zum Schutz vor Betrügern und Trickdieben zu geben.

7.3.3 Schlussfolgerungen

Die Bevölkerungsentwicklung lässt mittelbare und unmittelbare Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung und die Aufgabenerfüllung der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden und Organisationen erwarten. Dies wird einerseits zu veränderten Delikts- und Täterstrukturen führen, andererseits werden sich auch Sicherheitsbedürfnisse und Opferstrukturen wandeln. Nicht nur Sicherheits- und Präventionskonzepte, sondern auch Aufbau- und Ablauforganisation der Sicherheitsbehörden sind langfristig den sich ändernden Strukturen anzupassen.

[197] Abrufbar unter http://www.dhpol.de/de/hochschule/Fachgebiete/jukrim.php (Stand 15. August 2011).

7.4 Öffentlicher Dienst

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind auch für den Staat als öffentlichen Arbeitgeber zu bewältigen, denn die staatliche Leistungserbringung wird mit alternden Belegschaften, geringeren Finanzressourcen, weiterem Personalabbau und komplexeren Prozessen sicherzustellen sein.

7.4.1 Personalstruktur in der Bundesverwaltung

Der öffentliche Dienst ist einer der größten Arbeitgeber in Deutschland. Zum 30. Juni 2010[198] arbeiteten insgesamt rund 4,6 Millionen Beschäftigte[199] bei Bund, Ländern und Kommunen (einschließlich mittelbarer öffentlicher Dienst und Bundeseisenbahnvermögen; ohne Postnachfolgeunternehmen). Das sind etwa 11,3 Prozent aller Erwerbstätigen. In der unmittelbaren Bundesverwaltung waren davon neben den rund 185 700 Berufs- und Zeitsoldaten rund 129 600 Beamte und Richter und rund 142 000 Tarifbeschäftigte tätig, also insgesamt rund 457 300 Personen. Die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist dabei in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, in der unmittelbaren Bundesverwaltung seit 1991 um 30 Prozent.

Der demografische Wandel wird die Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung beeinflussen. Dabei zeichnen sich zwei Entwicklungen ab:

Die Bediensteten in der Bundesverwaltung (ohne Soldaten) sind im Vergleich zur übrigen Erwerbsbevölkerung insgesamt älter. Das Durchschnittsalter beträgt bereits heute rund 45 Jahre (Durchschnittsalter der Erwerbstätigen insgesamt: rund 42 Jahre im Jahr 2009[200]). Fast 40 Prozent der Beschäftigten sind über 50 Jahre alt. Im Jahr 2025 werden die über 50-jährigen Beschäftigten voraussichtlich etwa 41,4 Prozent der Bundesverwaltung ausmachen. Die auch für Beamte und Richter des Bundes gesetzlich geregelte Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 wird zu einer weiteren Verschiebung in Richtung älterer Beschäftigter führen. Aus dem hohen Anteil älterer Beschäftigter werden vorschnell Nachteile für den Arbeitgeber gefolgert, obwohl sich hieraus auch ein Mehr an Erfahrungswissen im öffentlichen Dienst begründet.

Der Anteil der älteren Beschäftigten wird noch verstärkt durch den haushaltsbedingten Personalabbau, den die Verwaltung als Beitrag zum Schuldenabbau zu erbringen hat. So hat das Bundeskabinett beschlossen, bis zum Jahr 2014 insgesamt mindestens weitere 10 000 Stellen in der Bundesverwaltung abzubauen. Der Spielraum für Neueinstellungen wird somit geringer.

[198] Statistisches Bundesamt 2010: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6.

[199] Davon 1,69 Millionen Beamte und Richter, 2,71 Millionen Tarifbeschäftige und 185 700 Soldaten.

[200] In die zugrunde gelegten Zahlen der Erwerbstätigenbevölkerung eingeschlossen sind auch die im öffentlichen Dienst Beschäftigten, da ein Herausrechnen aus methodischen Gründen nicht möglich ist.

Gleichzeitig geht die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland insgesamt zurück. Daher wird es auch für den Bund im Hinblick auf die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft schwieriger werden, den Bedarf an Fachkräften zu decken. In einigen Bereichen ist dies bereits heute erkennbar, zum Beispiel bei der Gewinnung von Ärzten, IT-Spezialisten und von Fachkräften aus technischen Berufen. Auch für die Polizei ist zu erwarten, dass der Bedarf an geeigneten Bewerbern für den Polizeivollzugsdienst nur schwer zu decken sein wird.

Im Bereich der Ausbildungsberufe kann es aufgrund der Konkurrenzsituation um qualifizierte Bewerber dazu kommen, dass nicht alle Ausbildungsplätze besetzt werden können. Im Ergebnis wird die demografische Entwicklung in allen Bereichen auf dem Arbeitsmarkt zu Engpässen führen, welche die öffentliche Verwaltung wie die private Wirtschaft gleichermaßen betreffen.

Auch für die Bundeswehr bedeutet der demografische Wandel eine Konkurrenzverstärkung. Um den bisherigen Umfang von rund 185 700 Berufs- und Zeitsoldaten und 25 000 Freiwillig Wehrdienst Leistenden (FWDL) zu halten, wären jährlich rund 32 300 junge Frauen und Männer für ein soldatisches Dienstverhältnis (20 000 Zeitsoldaten sowie 12 300 FWDL) zu gewinnen. Da das Potenzial an jungen Frauen und Männern demografisch bedingt zurückgeht, ist eine Rekrutierung in der bisherigen Höhe nicht mehr zu gewährleisten. Ziel der zukünftigen Personalstruktur der Bundeswehr ist es daher, den jährlichen personellen Ergänzungsbedarf zu senken.

Der Zielumfang der Streitkräfte in der neuen Struktur soll sich aus 170 000 Berufs- und Zeitsoldaten und 5 000 Freiwillig Wehrdienst Leistenden zusammensetzen. Gleichzeitig kann die Gesamtstärke auf bis zu 185 000 anwachsen. Damit reduziert sich der jährlich notwendige Ergänzungsbedarf an Freiwilligen auf rund 18 500 (14 500 Zeitsoldaten sowie 4 000 FWDL).

Wesentliche Stellschrauben für die Absenkung des Ergänzungsbedarfs sind neben einer zahlenmäßigen Reduzierung der Streitkräfte vor allem Flexibilisierungen und Verlängerungen der Verpflichtungszeiten der Soldaten auf Zeit.

Der zukünftige Personalkörper der Streitkräfte wird einen deutlich geringeren Anteil von Berufssoldaten aufweisen als der jetzige (etwa 58 000). Planungsgrößen sind zurzeit rund 45 000 Berufssoldaten und rund 125 000 Zeitsoldaten. Hinzu wird ein personeller Umbau in der Bundeswehr kommen. Er zielt darauf ab, Effektivität und Effizienz für Grundbetrieb und Einsatz zu steigern. Dabei wird es darauf ankommen, den Personalkörper der Streitkräfte dienstgrad- und altersgerecht so umzugestalten, dass die Einsatzbereitschaft auch künftig sichergestellt werden kann.

7.4.2 Ziele für ein demografieorientiertes Personalmanagement und eingeleitete Maßnahmen

Die absehbaren Entwicklungen erfordern eine demografiegerechte Personalpolitik für die Bundesverwaltung. Mit Blick auf den Aspekt der Personalbindung sollte diese zum einen auf die derzeitigen Beschäftigten der Bundesverwaltung ausgerichtet sein und dort vor allem auch die Belange älterer Beschäftigter in den Blick nehmen. Zum anderen geht es um die Gewinnung von Nachwuchskräften.

Zu einer solchen Personalpolitik gehören Maßnahmen der Arbeitsgestaltung, des Arbeitsschutzes, zum Schutz vor psychischen Fehlbelastungen, des Gesundheitsmanagements, der Förderung des lebenslangen Lernens sowie alternsgerechter Rahmenbedingungen für effiziente Arbeitsstrukturen. Sie fördern und erhalten die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter. Attraktive Beschäftigungsbedingungen sind in ihrer Gesamtheit zugleich auch eine Grundlage dafür, dass der öffentliche Dienst gute Nachwuchskräfte gewinnt und dauerhaft halten kann. Die Gewinnung von gut qualifizierten Nachwuchskräften ist umso bedeutsamer, als beispielsweise der fortdauernde Stellenabbau und die laufende Umstrukturierung der Bundeswehr die Einstellungszahlen maßgeblich beeinflussen werden.

7.4.2.1 Alters- und alternsgerechte Arbeitsgestaltung und -organisation in der Bundesverwaltung

Die Bedeutung der alters- und alternsgerechten Arbeitsgestaltung nimmt in der Zukunft zu. Bereits heute besteht in der Bundesverwaltung eine Vielzahl an Möglichkeiten, auf die sich verändernden Anforderungen Rücksicht zu nehmen. Hierzu gehören Arbeitszeitmodelle, besondere Altersgrenzen, die Gewährung von zusätzlichem Urlaub oder Sabbatjahren und die Förderung der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit. Im Einzelnen kann dies bedeuten:

Innerhalb des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ erarbeitet die Bundesregierung ein Modell für ein ganzheitliches Personalmanagement. Dieses Modell soll die individuelle Berufs- und Lebensplanung stärker integrieren und sich an Lebensphasen orientieren. Im Fokus stehen dabei unter anderem alternsgerechte Beschäftigungsbedingungen, veränderte Lern- und Arbeitsformen, der Wissenstransfer mit Blick auf die zu erwartenden Altersabgänge und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sorgen dafür, dass Beschäftigte in jeder Phase ihres beruflichen Lebens leistungsfähig bleiben. Im Mittelpunkt steht eine ganzheitliche Strategie für sichere und gesunde Beschäftigungsbedingungen. Sie integriert den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die aktive betriebliche Gesundheitsförderung und die betriebliche Eingliederung von Beschäftigten nach längeren Erkrankungen.

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Gesundheitsförderung in den Bundesbehörden zu systematisieren und auszubauen. Bis zum Jahr 2013 wird sie in die Personal- und Organisationsentwicklung der Bundesbehörden eingebettet als ein Teil des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“. Darüber hinaus hat die Bundesregierung zusammen mit dem Deutschen

Gewerkschaftsbund und dem dbb beamtenb und und tarifunion Ende 2009 eine „Gemeinsame Initiative zur Förderung des Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung“ unterzeichnet. Die Initiative beabsichtigt eine wirksame betriebliche Gesundheitspolitik, die sich aktiv den Herausforderungen des sozialen und demografischen Wandels in der Arbeitswelt stellt. Gesundheitsmanagement soll in jeder Behörde zu einem festen Bestandteil der Personal- und Organisationsentwicklung werden.

Die Bundesregierung berücksichtigt innerhalb der öffentlichen Verwaltung des Bundes mit dem Modell FALTER (Tarifvertrag zur Regelung flexibler Arbeitszeiten für ältere Beschäftigte – TV Falter) die besonderen Belange älterer Beschäftigter. Eine mit der freiwilligen Verlängerung der Lebensarbeitszeit kombinierte Teilzeitbeschäftigung ermöglicht einen fließenden Übergang in den Ruhestand sowie eine längere Teilhabe älterer Menschen am Berufsleben auch über bestehende Altersgrenzen hinaus und dient gleichzeitig dazu, den notwendigen Wissenstransfer in der jeweiligen Organisationseinheit sicherzustellen. Die gleichzeitige Inanspruchnahme einer Teilrente gleicht hierbei finanzielle Verluste der Teilzeitbeschäftigung aus. Zudem wird die spätere Vollrente durch die besondere Gestaltung des Modells nicht mit dauerhaften Abschlägen belastet.

Im Tarifvertrag vorgesehen sind zudem Maßnahmen zur Qualifizierung älterer Beschäftigter durch die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes, um diese zu befähigen, auch über die Regelaltersgrenze hinaus zu arbeiten.

Entsprechende Regelungen, wie sie für die Tarifbeschäftigten des Bundes gelten, hat der Gesetzgeber für die Beamten und Richter des Bundes verabschiedet, sodass sie in der Bundesverwaltung für alle Beschäftigten zum Einsatz kommen.

7.4.2.2 Beschäftigungsbedingungen

Konkurrenzfähige Beschäftigungsbedingungen bilden einen wichtigen Faktor, wenn es um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes des Bundes bei der Gewinnung von Nachwuchskräften im Wettbewerb mit den anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes und mit der Wirtschaft und um die Bindung des eigenen Personals geht.

In den vergangenen Jahren sind die tariflichen und beamtenrechtlichen Regelungen angepasst worden. Dadurch ist die Konkurrenzfähigkeit der Bundesverwaltung verbessert worden.

Dank des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes 2009 kann der Bund im Beamtenbereich inzwischen qualifizierte Nachwuchskräfte aus einem wesentlich breiteren Spektrum von Ausbildungs- und Hochschulabschlüssen gewinnen. Die neuen Bachelor- und Masterabschlüsse werden explizit anerkannt und sind leichter zuzuordnen. Bewerber mit beruflichen Erfahrungen oder besonderen Qualifikationen außerhalb des öffentlichen Dienstes können gleich zu Beginn höher eingestuft werden. Das berufliche Fortkommen des vorhandenen Personals wird durch zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten, etwa durch die Teilnahme an externen Studiengängen oder die Einführung von Aufstiegsmöglichkeiten für besonders leistungsstarke Beamte, gefördert. Der Entwurf für ein Gesetz zur Unterstützung der Fachkräftegewinnung im Bund, den die Bundesregierung im Juni 2011 verabschiedet hat, ergänzt die umfassende Modernisierung des Dienstrechts des Bundes unter anderem durch die Einführung eines Personalgewinnungszuschlags. Er soll es den Bundesbehörden ermöglichen, mit einem finanziellen Anreiz auf Personalengpässe zu reagieren und gezielt Fachkräfte zu gewinnen. Auch für Tarifbeschäftigte besteht aufgrund übertariflicher Maßnahmen insbesondere im Bereich der IT-Fachkräfte die Möglichkeit, zusätzliche finanzielle Anreize bei der Personalgewinnung zu setzen.

Mit dem Wehrrechtsänderungsgesetz wurde unter anderem durch die Verbesserung der finanziellen Leistungen die Attraktivität des neuen freiwilligen Wehrdienstes deutlich gesteigert, und hierdurch wurden verbesserte Möglichkeiten für die erfolgreiche Gewinnung von militärischem Personal im Kontext einer ausgesetzten Wehrpflicht geschaffen.

Die durch die Bundeswehrreform angestoßenen tiefgreifenden Veränderungen setzen eine gezielte Verbesserung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr voraus. Sie beruht im Wesentlichen auf drei Pfeilern: der Steigerung des Ansehens der Bundeswehr als Organisation und Arbeitgeber, der Stärkung der Bundeswehr als Ausbildungsinstitution sowie der Verbesserung der materiellen und sozialen Rahmenbedingungen. Diese gilt es gezielt zu fördern, damit die am Arbeitsmarkt verfügbaren Potenziale verstärkt für die Bundeswehr gewonnen werden können.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für die meisten Beschäftigten eine wichtige Voraussetzung bei der Wahl des Arbeitsplatzes. Der öffentliche Dienst bietet hierfür flexible Arbeits- und Teilzeitmodelle an, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familienaufgaben ohne Nachteile für die berufliche Entwicklung stärken.

7.4.3 Schlussfolgerungen

Für die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird zukünftig in noch stärkerem Maße entscheidend sein, ob es gelingt, eine Verwaltungskultur zu entwickeln, die aus dem Miteinander von Jung und Alt besondere Potenziale schöpft. Maßnahmen der Arbeitsgestaltung, des Arbeitsschutzes, des Gesundheitsmanagements und der Förderung lebenslangen Lernens sind hierfür wesentliche Voraussetzungen.

Erforderlich ist, dass den jüngeren wie älteren Beschäftigten über die gesamte Dauer der beruflichen Tätigkeit Entwicklungsperspektiven eröffnet werden. Im Rahmen der Personalentwicklung ist es wichtig, die sich wandelnden Anforderungen an das benötigte Fachwissen zu erkennen und entsprechende Fortbildungsangebote sicherzustellen. Lernbereitschaft und Lernfähigkeit sind während des gesamten Berufslebens zu wahren. Deshalb gilt es, mehr in die Fortbildung zu investieren und berufsphasenbezogen – beginnend von den Neueinsteigern bis zu den älteren Beschäftigten – weiterzubilden.

Die zu erwartende höhere Personalfluktuation durch das Ausscheiden älterer Beschäftigter darf nicht zum Verlust von wertvollem Erfahrungswissen führen. Demografieorientierte Personalplanung muss dafür Sorge tragen, dass die verschiedenen Verwaltungsbereiche eine gemischte Altersstruktur aufweisen und dass trotz der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen Spielraum für Neueinstellungen bleibt.

Gesundheitsförderung und Gesundheitserhaltung, insbesondere von Beschäftigten, die etwa durch wechselnde Arbeitszeiten und Schichtdienste besonderen Belastungen ausgesetzt sind, sind durch ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement zu unterstützen.

Erklärter Wille der Bundesregierung ist es schließlich, den Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst insgesamt zu erhöhen und durch gezielte Ansprache von geeigneten Bewerbern mit Migrationshintergrund das Beschäftigungsfeld öffentliche Verwaltung allgemein breiter aufzustellen und interessant zu machen. Im Rahmen des Nationalen Integrationsplans ist das Dialogforum „Migranten im öffentlichen Dienst“ eingerichtet worden. Im partnerschaftlichen Dialog mit allen für den Integrationsprozess relevanten Akteuren (Bund, Länder, Kommunen, Verbände, Gewerkschaften und Migrantenorganisationen) wurden konkrete Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst vereinbart.

Die Bundeswehr wird sich im Wettbewerb mit der Wirtschaft auch weiterhin konkurrenzfähig positionieren. Die Nachwuchsgewinnung, die Einrichtung attraktiver Arbeitsplätze und die Personalbindung stehen im Vordergrund. Hierzu werden die Bildungs- und Qualifizierungsaktivitäten der Bundeswehr einer umfassenden Überprüfung unterzogen.

IV. Zusammenfassung

Im Folgenden werden die Aussagen zum demografischen Wandel in Deutschland, seinen Auswirkungen auf die einzelnen Politikbereiche und die damit verbundenen Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben zusammengefasst. Die durch die Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen können hier nur beispielhaft dargestellt werden. Im Einzelnen wird hierzu auf die ausführliche Fassung des Berichts verwiesen.

Auftrag und Zielsetzung

Der demografische Wandel in Deutschland ist gekennzeichnet durch eine niedrige Geburtenrate und den Rückgang der Bevölkerungszahl. Der erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung, die damit verbundene Alterung der Bevölkerung sowie der wachsende Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund betreffen Deutschland mehr als andere entwickelte Länder. Der demografische Wandel hat vielfältige Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche der Menschen in Deutschland und wird die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten erheblich beeinflussen.

Die Bundesregierung sieht daher in der Gestaltung des demografischen Wandels eine der großen Zukunftsaufgaben. Sie hat deshalb im November 2009 den Bundesminister des Innern beauftragt, bis zum Jahr 2011 einen „Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes“ und darauf aufbauend bis zum Jahr 2012 einen Vorschlag für eine ressortübergreifende Demografiestrategie der Bundesregierung vorzulegen.

Mit dem vorliegenden Demografiebericht beschreibt die Bundesregierung die demografische Entwicklung sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die einzelnen Lebens- und Politikbereiche. Der Bericht stellt die bisher eingeleiteten Maßnahmen des Bundes ressortübergreifend dar und zeigt künftige Handlungsschwerpunkte auf.

Die Bundesregierung möchte damit zu einer breiten öffentlichen Diskussion zum demografischen Wandel beitragen.

Demografischer Wandel: Fakten und Trends

Die Bevölkerung nimmt in Deutschland seit dem Jahr 2003 ab und ist bis Ende März 2011 auf 81,7 Millionen Einwohner gesunken. Ursächlich dafür ist, dass die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten immer mehr übersteigt. Die hohen Sterbefallüberschüsse werden seit 2003 nicht mehr von Wanderungsüberschüssen, das heißt der Differenz zwischen Zuzügen nach und Fortzügen aus Deutschland, ausgeglichen. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Nach den Modellberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerung bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen Menschen zurückgehen. Das wären bis zu 17 Millionen Einwohner weniger oder ein Rückgang um 15 Prozent bis 21 Prozent innerhalb von 50 Jahren. Damit einher geht auch ein Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Auch der Altersaufbau der Bevölkerung wird sich elementar verändern. Bereits in den kommenden beiden Jahrzehnten wird der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung deutlich steigen. Heute besteht die Bevölkerung mit jeweils einem Fünftel noch fast zu gleichen Teilen aus Kindern und jungen Menschen unter 20 Jahren und aus 65-Jährigen und Älteren. Im Jahr 2030 werden die 65-Jährigen und Älteren bereits etwa 29 Prozent der Bevölkerung ausmachen. 2060 wird dann jeder Dritte (34 Prozent) mindestens 65 Lebensjahre durchlebt haben.

Die Alterung hat zwei Ursachen: Deutschland gehört seit vielen Jahren zu den Ländern mit geringen Geburtenzahlen. Nach einem Höhepunkt Mitte der 60er-Jahre, dem sogenannten Babyboom, sind die durchschnittlichen Geburtenzahlen kontinuierlich gesunken. Seit Mitte der 70er-Jahre befindet sich die Geburtenrate in Deutschland auf einem anhaltend niedrigen Niveau von durchschnittlich rund 1,4 Kindern je Frau. Sie liegt damit deutlich unterhalb der Quote von 2,1 Kindern, die für den Ersatz der Elterngeneration notwendig wäre. Das niedrige Geburtenniveau geht unter anderem auf einen hohen Anteil kinderloser Frauen, vor allem bei Hochqualifizierten, eine spätere Geburt der Kinder sowie einen Wandel traditio-

neller Ausprägungen und Vorstellungen von Familie zurück.

Daneben steigt seit über 150 Jahren die Lebenserwartung in Deutschland wie auch in anderen entwickelten Ländern um knapp drei Monate pro Jahr. Dieser Zugewinn an Lebensjahren beruhte zunächst auf dem Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeit. Seit über sechs Jahrzehnten findet der Zugewinn an Lebensjahren aber vor allem in den späten Lebensabschnitten statt. Zu dieser Entwicklung haben maßgeblich der gestiegene Wohlstand, verbesserte Arbeitsbedingungen und der medizinische Fortschritt beigetragen.

Die bisherige Entwicklung der Lebenserwartung wird sich fortsetzen. Nach den Annahmen in den Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes steigt sie bei neugeborenen Jungen bis zum Jahr 2060 um acht auf 85 Jahre und bei neugeborenen Mädchen um sieben auf 89,2 Jahre. Zudem wird auch die statistisch zu erwartende Lebenszeit für die Menschen in den fortgeschrittenen Altersgruppen – die sogenannte fernere Lebenserwartung – weiter ansteigen.

Die Chancen, ein hohes Lebensalter in Gesundheit zu erreichen, sind nicht für alle Menschen gleich. Zu den Ursachen der Unterschiede gehören Lebens- und Arbeitsbedingungen ebenso wie das Gesundheitsverhalten oder etwa Krankheiten in der Kindheit. Festzuhalten ist: Immer mehr Menschen erreichen ein hohes Alter bei immer besserer körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit, und die Anzahl der Lebensjahre, die die Menschen in Gesundheit verbringen, wächst.

Deutschland war in den letzten Jahrzehnten ein Land mit starken Wanderungsgewinnen. Sie haben den Alterungsprozess abgemildert und den Prozess des Bevölkerungsrückgangs verzögert. Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 erstmals mehr Menschen Deutschland verließen als zugezogen waren, gab es im Jahr 2010 wieder einen Wanderungsüberschuss von rund 128 000 Personen, der dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 entspricht. Bei der negativen Wanderungsbilanz der Jahre 2008 und 2009 spielte allerdings die Bereinigung der Melderegister in diesem Zeitraum eine erhebliche Rolle.

Die demografischen Entwicklungen verlaufen regional sehr unterschiedlich. Neben den Regionen mit Bevölkerungsrückgang stehen Regionen mit Bevölkerungszuwächsen. Alterung findet hingegen in allen Regionen statt, wenn auch mit unterschiedlicher Dynamik. Es zeichnet sich jedoch ab, dass besonders periphere ländliche Regionen von dem demografischen Wandel betroffen sein werden. Viele ostdeutsche Regionen waren bereits in den vergangenen Jahren mit einem deutlichen – durch die Binnenwanderung verstärkten – Rückgang der Bevölkerung und einer starken Alterung konfrontiert. Zunehmend sind auch ländliche und städtische Regionen in Westdeutschland von dieser Entwicklung betroffen.

Zur Alterung und zum Rückgang der Bevölkerung kommen zwei weitere demografisch bedeutsame Entwicklungen hinzu. Erstens haben sich die Lebens- und Familienformen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten erheblich gewandelt und sind vielfältiger geworden. Zweitens ist die Heterogenität der Bevölkerung bezogen auf die Herkunft der Menschen gewachsen. Der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund nimmt zu und liegt derzeit bei fast einem Fünftel der Gesamtbevölkerung. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

Die Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland erweist sich dabei als eine größere Herausforderung als der langfristige Bevölkerungsrückgang. Der Prozess lässt sich durch ansteigende Geburtenzahlen oder durch eine verstärkte Zuwanderung jüngerer Menschen lediglich abmildern, nicht aber stoppen. Das hängt damit zusammen, dass die demografische Alterung bereits im heutigen Altersaufbau der Bevölkerung angelegt ist. Sie beschleunigt sich mit dem Älterwerden der geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation.

Familie und Gesellschaft

Die Familie ist für die demografische Entwicklung von zentraler Bedeutung. Die Mehrheit der in Deutschland lebenden Menschen räumt der Familie einen hohen Stellenwert ein. Die Familie ist der Lebensbereich, in dem Zuneigung, Verantwortung, Zusammenhalt und Solidarität eine besondere Rolle spielen. Eine starke Familienorientierung ist in allen Altersgruppen vorzufinden, und die Familie nimmt unter den persönlichen Lebenszielen eine wesentliche Position ein. Die Bedeutung der generationenübergreifenden familiären Beziehungen hat – oft über räumliche Trennungen hinweg – im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zugenommen.

Die Lebensentwürfe und das Geburtenverhalten haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Damit einher geht auch ein gewandeltes Verständnis davon, was Familie ist. Neben der klassischen Familienform des verheirateten Paares mit Kindern, die immer noch die häufigste Form partnerschaftlichen Zusammenlebens ist, haben nichteheliche Lebensformen oder Alleinerziehende eine zunehmende Akzeptanz als Familie erfahren.

Ziel der Familienpolitik ist es, Familien zu schützen und zu fördern. Dazu gehört es, Familien zu stabilisieren, Armutsrisiken zu reduzieren und Familien- und Berufsleben in Einklang zu bringen. Deutschland verfügt über eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmen und Leistungen, die Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Lebensphasen unterstützen. Im Jahr 2008 betrugen die familienbezogenen Leistungen des Bundes 114,8 Milliarden Euro, davon waren 24 Milliarden Euro Geldleistungen für Familien. Die Bundesregierung fördert Familien finanziell zum Beispiel mit dem Mutterschaftsgeld, dem Elterngeld und dem Kindergeld, in der Sozialversicherung durch die Anerkennung von Erziehungsleistung in der Rentenversicherung oder durch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Familien mit geringem Einkommen stehen Kinderzuschlag und Wohngeld zur Verfügung.

Wichtige Voraussetzung zur Entscheidung für Elternschaft ist es, dass sich Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren lassen. Nach wie vor sind es überwiegend die Frauen, die familiäre Aufgaben übernehmen und dies in

Einklang mit einer Erwerbstätigkeit bringen müssen. Viele Frauen verzichten zugunsten ihrer Erwerbstätigkeit auf Kinder, und viele Mütter verzichten auf eine Erwerbstätigkeit oder schränken ihre Berufstätigkeit auf Dauer ein. Beides, berufliche Entwicklung und Familie, sind jedoch wichtige Lebensziele von Frauen. Zudem bietet die Erwerbstätigkeit den mehrheitlich gut ausgebildeten Frauen und Müttern die Chance, die wirtschaftliche Stabilität der Familien zu sichern. Ferner sind Frauen und Mütter eine wichtige Erwerbspersonengruppe auf dem Arbeitsmarkt, deren Potenzial noch unzureichend genutzt wird.

Für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist der Ausbau der Kinderbetreuung eine wichtige Komponente. Neben frühkindlicher Betreuung sind vor allem auch flexiblere Betreuungsangebote, zum Beispiel Ganztagsbetreuung für Schulkinder, erforderlich. Denn fast jede zweite Familie mit Schulkindern hat Schwierigkeiten, Beruf und Familie in eine gute Balance zu bringen. Eine familienfreundliche Arbeitswelt trägt dem demografischen Wandel in doppelter Hinsicht Rechnung. Beschäftigte gewinnen dadurch mehr Zeit für ihre Familie, und die Rahmenbedingungen für die Familiengründung werden verbessert. Zugleich ist es für eine wirtschaftlich zukunftsfähige Gesellschaft unerlässlich, das Potenzial gut ausgebildeter Frauen und Mütter zu nutzen. Viele Unternehmen haben bereits erkannt, dass Angebote zur Vereinbarung von Familie und Beruf ein wichtiger Standortfaktor im Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte sein können. Die Bundesregierung unterstützt besonders den Ausbau der frühkindlichen Bildung und Betreuung, neue Wege zur Entwicklung familienfreundlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen und eine familienbewusste Personalpolitik.

Mit dem Anstieg der Lebenserwartung bei immer besserer Gesundheit verlängert sich die aktive Altersphase. Den Menschen in der Nacherwerbsphase kommt der Zugewinn an Lebenszeit am stärksten zugute. Sie können und wollen sich mit ihren Potenzialen weitaus stärker für Familie, Nachbarschaft und Gesellschaft einbringen als bisher. Auf die Erfahrung und das Engagement der Älteren kann Deutschland nicht verzichten. Die verlängerte gemeinsame Lebenszeit der Generationen verändert die Familienbeziehungen (Großeltern – Enkelkinder) und bietet neue Möglichkeiten der Weiterbeschäftigung und des bürgerschaftlichen Engagements im Alter. In Regionen, die besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind, kann das Engagement gerade der älteren Menschen dazu beitragen, wichtige Infrastrukturen zu erhalten. Doch nicht nur Ältere, sondern auch die Jüngeren wollen sich für die Gesellschaft engagieren. Damit die Menschen in Deutschland unabhängig von ihrem Alter ihren Wunsch nach bürgerschaftlichem Engagement umsetzen können, sind die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

Migration und Integration

Die Zahl der Menschen, die nach Deutschland ein- oder auswandern, ist eine weitere Einflussgröße für die demografische Entwicklung. Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 mehr Menschen Deutschland verlassen haben als eingewandert sind, gab es im Jahr 2010 wieder mehr Zuzüge. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass sich der Wanderungssaldo in den nächsten Jahren wieder zwischen jährlich 100 000 und 200 000 Personen einpendeln wird. Während der Familiennachzug und auch der Zuzug von Spätaussiedlern seit Jahren rückläufig sind, gibt es bei der Arbeitsmigration in einigen Bereichen eine verstärkte Zuwanderung. So ist die Zahl der Zustimmungen zu einem Aufenthaltstitel für Akademiker sowie für leitende Angestellte und Spezialisten auf 13 477 im Jahr 2010 gestiegen.

Deutschland benötigt in den kommenden Jahren voraussichtlich eine verstärkte Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten, um negative Auswirkungen eines drohenden Fachkräftemangels auf Produktivität und Wachstum abzumildern. Um die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte und Fachkräfte noch weiter zu steigern, wird die Bundesregierung bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmer abbauen und die Rahmenbedingungen für ihre Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnis verbessern und prüfen, wie der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt noch systematischer an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes ausgerichtet und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeit gestaltet werden kann. Wie viele Arbeitskräfte, differenziert nach Berufen und Qualifikationen, in einer bestimmten Region und Branche in Deutschland in Zukunft gebraucht werden, ist nur schwer zu prognostizieren, da der Arbeitskräftebedarf unter anderem von der konjunkturellen Entwicklung abhängig ist. Auch können nur in begrenztem Umfang differenzierte Aussagen über mögliche künftige Arbeitskräfteengpässe getroffen werden. Die dazu aktuell vorliegenden Projektionen und Einschätzungen variieren mitunter sehr stark.

Derzeit wird ein Instrumentarium zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs nach Branchen, Regionen und Qualifikationen (Jobmonitor) mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung entwickelt. Aus den Ergebnissen dieses Jobmonitors werden noch stärker zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen abgeleitet werden können.

Die Zahl der Fortzüge Deutscher hat sich seit den 70er-Jahren nahezu verdreifacht. Im Jahr 2010 wurden 141 000 Fortzüge Deutscher registriert. Gleichzeitig wurden 115 000 Zuzüge von Deutschen nach Deutschland registriert, von denen der weit überwiegende Teil deutsche Rückkehrer sind. Die Abwanderung ist vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Globalisierung und zunehmender internationaler Verflechtungen zu sehen. Die Bundesregierung unterstützt vorübergehende Fortzüge ins Ausland zum Erwerb von Qualifikationen. Die dauerhafte Auswanderung Deutscher wird hingegen häufig als Verlust empfunden. Daher setzt sich die Bundesregierung dafür ein, den bereits Abgewanderten eine Rückkehr in die Heimat zu erleichtern.

Integrationspolitik zielt darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturel-

len und gesellschaftlichen Leben in Deutschland zu ermöglichen und zugleich den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Die staatlich geförderten Integrationsmaßnahmen sind auf Chancengleichheit ausgerichtet, das heißt Schaffung der Bedingungen, die Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen. Sie richten sich an alle Migranten mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive, unabhängig von ihrer nationalen, ethnischen oder religiösen Herkunft. Das im September 2010 veröffentlichte bundesweite Integrationsprogramm enthält eine Bestandsaufnahme der Integrationsangebote auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen und der freien Träger sowie Empfehlungen für deren Weiterentwicklung in den Handlungsfeldern sprachliche Integration, Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration.

Wichtigste bundespolitische Einzelmaßnahme ist der Integrationskurs als Grundangebot für alle bereits hier lebenden und neu zuwandernden Migranten zur Vermittlung von Sprachkenntnissen und Alltagsorientierungswissen. Der Integrationskurs ist seit seiner Einführung durch das Zuwanderungsgesetz im Jahre 2005 auf gute Resonanz gestoßen. Bis Ende 2010 haben über 900 000 Personen eine Berechtigung zur Teilnahme erhalten, fast 700 000 Personen haben bereits den Kurs begonnen und mehr als die Hälfte dieser Teilnehmer hat ihn mittlerweile erfolgreich abgeschlossen.

Um bestehende Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund in den Kernbereichen der Integration zu verringern, ist es erforderlich, dass in allen Politikbereichen das Thema Integration als Handlungspflicht verstanden wird und Zuwanderung, wie nach dem Aufenthaltsgesetz vorgesehen, unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands erfolgt.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Forschung

Der demografische Wandel verändert in den nächsten Jahrzehnten die Rahmenbedingungen für Wachstum und Wohlstand. Wirtschaftspotenzial und Wachstumsdynamik hängen ganz wesentlich davon ab, dass eine ausreichende Anzahl von leistungsbereiten, gut qualifizierten und innovationsfreudigen Arbeitskräften zur Verfügung steht. Aber auch die Höhe und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verändern sich infolge des demografischen Wandels.

Bereits vor gut zehn Jahren hat ein Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eingesetzt. Dieser Rückgang konnte bisher durch eine steigende Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen und älteren Beschäftigten und durch den Abbau der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ausgeglichen werden. Heute leben in Deutschland 49,8 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren.

Ab dem Jahr 2015 ist von einer spürbaren Verringerung der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren auszugehen. Dieser Prozess wird sich ab dem Jahr 2020 nochmals beschleunigen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der sogenannten Babyboomer-Generation aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Sie hinterlassen eine Lücke, die durch die in den Arbeitsmarkt eintretenden geburtenschwachen Jahrgänge nicht ausgeglichen werden kann. Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter voraussichtlich rund 6,3 Millionen Menschen weniger umfassen als noch im Jahr 2010. Dabei wird von einer Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen ab dem Jahr 2020 ausgegangen. Wandern im Saldo weniger Menschen nach Deutschland zu, fällt der Rückgang der Erwerbsbevölkerung entsprechend höher aus.

Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter vollzieht sich nicht gleichmäßig in allen Altersgruppen. Nach den Modellrechnungen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird sich aufgrund der stark gesunkenen Geburtenzahlen seit Ende der 60er-Jahre die Zahl der Menschen in der Altersgruppe der 35- bis 59-Jährigen bis zum Jahr 2030 um 5,5 Millionen reduzieren (Variante mit einem Zuwanderungsüberschuss von 200 000 Personen pro Jahr ab 2020). Auch die Zahl der Menschen in der Altersgruppe der 20- bis 34-Jährigen wird wegen des niedrigen Geburtenverhaltens um 2,4 Millionen zurückgehen. Umgekehrt sorgt die alternde Generation der Babyboomer dafür, dass die Zahl der 60- bis 64-Jährigen im Jahr 2030 um 1,6 Millionen höher liegt als heute.

Wie genau sich das Zahlenverhältnis von Erwerbstätigen zu Älteren darstellen wird und wie viele Personen sowohl für ihren eigenen als auch für den Lebensunterhalt einer wachsenden Anzahl von Menschen im Ruhestand aufkommen müssen, hängt nicht nur von der Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab, sondern ganz entscheidend von der zukünftigen alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung.

Um wachstumshemmenden Einflüssen des demografischen Wandels und damit auch einem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, sind die vorhandenen Arbeitskräfte- und Innovationspotenziale besser zu nutzen.

Bisher nicht ausreichend genutzte Arbeitskräftepotenziale lassen sich bei den Personengruppen mobilisieren, deren Erwerbsbeteiligung bislang noch nicht voll ausgeschöpft ist. Das betrifft vor allem Frauen, ältere Arbeitnehmer und Menschen mit Behinderungen, aber auch Personen, denen eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt bisher noch nicht gelungen ist. Es gilt, diese Potenziale rascher und effektiver zu aktivieren. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage einer umfangreichen Wirkungsforschung zielgerichtet weiterentwickelt. In diesem Jahr hat sie ein Konzept zur Fachkräftesicherung vorgelegt, in dem die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung dargestellt werden.

Eine höhere Frauenerwerbstätigkeit lässt sich vor allem durch verbesserte Angebote zur Kinderbetreuung im vorschulischen und schulischen Alter, familiengerechte Arbeitsbedingungen sowie durch eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik in den Unternehmen erreichen. Für viele der mehrheitlich gut ausgebildeten Frauen ist für die Vereinbarkeit von Beruf und Familien entscheidend, dass

sie ausreichende und vor allem flexible Betreuungsangebote vorfinden. Dazu gehören auch Kinderbetreuungsangebote in Randzeiten und am Wochenende. Das gilt vor allem für die Gruppe der Alleinerziehenden. Verbesserte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und Karrierechancen setzen zusätzliche Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen. Ein wichtiger Ansatz für solche Anreize ist vor allem die gezielte Unterstützung von Frauen bei der Berufsorientierung, beim beruflichen Wiedereinstieg, bei der Existenzgründung und auf dem Weg in Führungspositionen.

Das Potenzial älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt ist lange Zeit unterschätzt worden. Ältere Erwerbstätige verfügen über vielfältige Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungswissen. In der Vergangenheit hat die häufig praktizierte Frühverrentung zu einem negativen Bild der Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer beigetragen. In einer Arbeitswelt, in der der Anteil älterer Beschäftigter steigt, wird die alters- und alternsgerechte Ausgestaltung der Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen immer wichtiger. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, betriebliche Gesundheitsförderung sowie Arbeitsstrukturen, die abwechslungsreiche Tätigkeiten ermöglichen und individuell unterschiedliche Fähigkeiten anerkennen, sorgen dafür, dass Beschäftigte motiviert und in jeder Phase ihres beruflichen Lebens leistungsfähig bleiben. Fortlaufende Qualifizierung und Weiterbildung während der Erwerbsphase im Sinne eines lebenslangen Lernens sowie eine gesundheitsförderliche Arbeitsumgebung tragen ebenfalls zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit und zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit bei.

Mit den richtigen Rahmenbedingungen und Unterstützungsangeboten kann auch das große Potenzial von Beschäftigten mit Behinderungen wesentlich besser genutzt werden. Die Bundesregierung unterstützt dies unter anderem mit der „Initiative Inklusion“, die Teil des Konzepts zur Fachkräftesicherung der Bundesregierung ist.

Nach wie vor sind gering qualifizierte Arbeitskräfte besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Jugendliche ohne Schulabschluss oder junge Erwachsene ohne Berufsabschluss haben deutlich schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt. Ziel ist es daher, die Bildungs- und Ausbildungsangebote zu verbessern und dadurch Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das ist umso wichtiger, wenn die nachwachsenden Jahrgänge immer kleiner werden.

Von einer Erhöhung des Bildungsniveaus der Bevölkerung können bedeutende Wachstumseffekte ausgehen. Demografisch bedingten Wachstumshemmnissen kann dadurch gegengesteuert werden. So führt ein hohes Bildungsniveau zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und zu einer höheren Erwerbsquote mit positiven Effekten auf das Produktionspotenzial. Investitionen in die Bildung und Ausbildung der Bevölkerung sind für hochentwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland deshalb das Fundament für Produktivität, Innovationskraft und eine wachsende Wirtschaft. Ziel ist es, den Bildungsstand der Bevölkerung weiter zu erhöhen, Bildungsarmut entgegenzuwirken und Bildungsgerechtigkeit herzustellen. Dazu gehören gesamtstaatliche Anstrengungen zur Verbesserung und strukturellen Anpassung des Bildungssystems.

Der demografische Wandel stellt das Bildungswesen in Deutschland in mehrfacher Weise vor veränderte Anforderungen. Die einzelnen Bildungsbereiche bedürfen der Anpassung an Geburtenentwicklung und Alterungsprozess. Anpassungserfordernisse gibt es darüber hinaus bei der Qualität und bei der Art der Bildungsangebote. Vor allem die mit der demografischen Entwicklung einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse führen dazu, dass die Bildungsangebote vielfach ausgeweitet und an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden müssen. Beispielhaft gilt dies etwa für die Bereiche der frühkindlichen Bildung, der Ganztagsschulen, des Übergangs in eine berufliche Ausbildung sowie der beruflichen Weiterbildung. Zudem gilt es, das Angebot berufsbegleitender Weiterbildungs- und Studienangebote zu verbessern und auf die Zielgruppe von Erwachsenen mittleren Alters, die vielfach bereits Kinder haben, genauer zuzuschneiden. Trotz des demografisch bedingten Rückgangs der Bevölkerung werden die Investitionen in Bildung deshalb auf dem gegenwärtigen Niveau bleiben, für einzelne neue Aufgaben sogar noch zu erhöhen sein, damit die Menschen in allen Lebens- und Bildungssituationen durch entsprechende Bildungsmaßnahmen unterstützt werden können.

Neben Bildung tragen Forschung und Innovationen wesentlich dazu bei, die Verringerung des Produktions- und Wachstumspotenzials zu kompensieren. Für die Forschungs- und Innovationspolitik ergeben sich damit vor allem zwei Aufgaben: erstens die verstärkte Heranbildung und Rekrutierung von Nachwuchskräften für Forschung und Innovationen sowie zweitens die Intensivierung und Anpassung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten. Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, für die zentralen Zukunftsbereiche Bildung und Forschung in den Jahren 2010 bis 2013 zusätzlich 12 Milliarden Euro zu investieren. Gezielte Forschungs- und Innovationsaktivitäten bieten die Chance, wettbewerbsfähige Konzepte, Produkte und Dienstleistungen gerade auch für den demografischen Wandel zu entwickeln und so Leitmärkte zu schaffen und in Deutschland ansässige Unternehmen als Leitanbieter zu etablieren.

Rückgang und Alterung der Bevölkerung haben zudem auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Zum einen sind Veränderungen in der Höhe und in der Relation von Konsum und Ersparnis zu erwarten. Zum anderen wird es deutliche Verschiebungen der Konsumstruktur geben. Wie sich diese Effekte auf Unternehmens- und Beschäftigungsstrukturen auswirken, ist schwer vorherzusagen, da sich unterschiedliche Nachfrageeffekte kompensieren können. Zugleich sind diese demografisch bedingten Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen gängige marktwirtschaftliche Prozesse. Die Politik kann und will diese Veränderungen begleiten, indem sie Problembewusstsein weckt, Lösungsansätze aufzeigt und Rahmenbedingungen verbessert.

Alterssicherung

Die Alterssicherung ist darauf ausgerichtet, das Einkommen im Alter nach Abschluss des Erwerbslebens zu sichern. Mit der Regelsicherung der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersvorsorge und der privaten Altersvorsorge ruht die Alterssicherung auf drei Säulen. Das mit Abstand größte Sicherungssystem ist die gesetzliche Rentenversicherung. Weitere nennenswerte Regelsysteme sind die Beamtenversorgung, die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, die Alterssicherung der Landwirte, die Künstlersozialversicherung und die berufsständischen Versorgungswerke.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist die zentrale Säule der Altersversorgung, die für die große Mehrheit der Bevölkerung die Voraussetzungen für die weitere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schafft. Der Lebensstandard im Alter ist durch die gesetzliche Rente allein allerdings nicht vollständig gewährleistet. Deshalb ergänzen betriebliche und private Altersvorsorge die gesetzliche Rentenversicherung. In der Gesamtschau über alle Systeme machten im Jahr 2010 Alterssicherungsleistungen einschließlich der Leistungen an Hinterbliebene rund 293 Milliarden Euro aus.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem, das heißt die Leistungen (insbesondere Altersrenten, aber auch Renten an Erwerbsgeminderte und Hinterbliebene) werden aus den laufenden Einnahmen finanziert. Der demografische Wandel stellt umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme vor Herausforderungen. Sinkt die Zahl der Beitragszahler und steigt die Zahl der Leistungsberechtigten, würde dies ohne die bereits ergriffenen Gegenmaßnahmen zwangsläufig zu erhöhtem Finanzierungsdruck führen. Nach den Modellrechnungen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante mit einem Zuwanderungsüberschuss von 200 000 Personen pro Jahr ab 2020) wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis 2030 um über 6 Millionen sinken und die Zahl der Älteren im selben Zeitraum um mehr als 5 Millionen steigen.

Die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die aufgewendeten Bundesmittel können nicht unbegrenzt erhöht werden. Dies würde die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung gefährden und Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigen. Ziel ist es daher, eine nachhaltige Finanzierung der Alterssicherungssysteme mit einem angemessenen Interessensausgleich zwischen Jung und Alt sicherzustellen. Dabei geht es einerseits darum, den Menschen in der Nacherwerbsphase einen angemessenen Lebensstandard und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, andererseits aber auch darum, die finanziellen Folgen der absehbaren demografischen Veränderungen gerecht auf Leistungsempfänger und Beitragszahler zu verteilen.

Die Bundesregierung hat vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern im gesamten Bereich der Alterssicherung in den letzten zwei Jahrzehnten eine Reihe von Reformen durchgeführt. Eine der wichtigsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ist die im Jahr 2007 beschlossene schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029. Die Erhöhung der Regelaltersgrenzen erfolgte auch für Personen anderer Regelsysteme, wie etwa die Beamten des Bundes.

Die Anhebung der Regelaltersgrenze ist nicht nur eine rentenpolitische Maßnahme, sondern auch ein verbindliches Signal an Gesellschaft und Wirtschaft, den Bewusstseinswandel gegenüber Älteren am Arbeitsmarkt und die Gestaltung alters- und alternsgerechter Arbeitsbedingungen weiter zu fördern. Sie wirkt damit auch dem drohenden Fachkräftemangel entgegen.

Durch die Gesamtheit aller Reformmaßnahmen ist ein Alterssicherungssystem entstanden, das der demografischen Entwicklung durch eine Kombination aus verschiedenen Säulen (Regelsicherung, betriebliche Altersvorsorge und private Altersvorsorge) Rechnung trägt.

Aus sehr unterschiedlichen Gründen können Menschen in nicht ausreichendem Umfang für ihr Alter Vorsorge getroffen haben. In diesen Fällen greift seit 2003 die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Sie ist keine Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eine aus Steuermitteln finanzierte Leistung, die Hilfebedürftigkeit voraussetzt und der Existenzsicherung dient. Wie viele ältere Menschen künftig auf staatliche Unterstützung angewiesen sein werden, kann nicht vorhergesagt werden, da dies ganz wesentlich davon abhängt, wie sich die wirtschaftliche Lage in Deutschland entwickeln wird.

Gesundheit und Pflege

Immer mehr Menschen erlangen bei immer besserer geistiger und körperlicher Leistungsfähigkeit ein hohes Alter. Doch die gewonnenen Lebensjahre gehen nicht nur mit gesunden Lebensphasen einher. Bei einem wachsenden Anteil älterer und hochbetagter Menschen wird das Gesundheitssystem künftig sowohl mit steigenden Ausgaben als auch mit tendenziell sinkenden Einnahmen konfrontiert. Ursächlich für den Ausgabenanstieg in der Gesundheitsversorgung ist der zunehmende Bedarf an Gesundheitsleistungen, gerade auch bei Älteren. Hinzu kommt der medizinisch-technische Fortschritt, der ebenfalls steigende Ausgaben mit sich bringt.

Die Verschiebung der Altersstruktur wirkt sich auch auf die Einnahmenseite aus. Die mit der Bevölkerungsalterung verbundene Zunahme des Anteils von Personen, die nicht mehr im aktiven Erwerbsleben stehen, führt tendenziell zu einer Schwächung der Finanzierungsbasis des Gesundheitssystems, das sich bislang überwiegend durch lohn- und gehaltsbezogene Beiträge finanziert.

Ziel der Gesundheitspolitik ist es, allen Menschen in Deutschland auch in Zukunft unabhängig von Einkommen, Alter und gesundheitlichem Risiko die notwendige medizinische Versorgung qualitativ hochwertig und

wohnortnah zur Verfügung zu stellen und sie am medizinischen Fortschritt teilhaben zu lassen.

Dies erfordert Reformen im Gesundheitssystem. Die Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung hat die Bundesregierung mit dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen GKV-Finanzierungsgesetz bereits gestellt. Mit dem am 3. August 2011 von der Bundesregierung beschlossenen Regierungsentwurf des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes wird zudem die Grundlage für hochwertige, wohnortnahe medizinische Versorgungsstrukturen gelegt, um damit die Situation der Patienten vor allem in strukturschwachen Regionen im konkreten Versorgungsalltag zu verbessern und dem sich dort abzeichnenden Ärztemangel zu begegnen.

Gezielte Prävention und Gesundheitsförderung in jedem Lebensalter sind in einer Gesellschaft des längeren Lebens wichtiger denn je. Sie tragen dazu bei, dass Krankheiten nicht entstehen, die Menschen gesünder älter werden und die Lebensqualität steigt. Bereits heute werden Präventionsmaßnahmen in erheblichem Umfang gefördert. In einer nationalen Präventionsstrategie sollen Prävention und Gesundheitsförderung weiterentwickelt werden.

Gesundheitsforschung ist auch auf die Erforschung komplexer Alterungsvorgänge und die Gewinnung von Erkenntnissen zur Vorbeugung und Behandlung altersbedingter Erkrankungen gerichtet. Sie kann einen weiteren Beitrag für eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung in einer alternden Gesellschaft leisten.

Wie die Gesetzliche Krankenversicherung ist auch die Pflegeversicherung von den Folgen des demografischen Wandels stark betroffen. Ein System, dessen Finanzierung bisher ausschließlich auf einkommensabhängigen Beiträgen beruht, ist in einer alternden Bevölkerung einer zurückgehenden Finanzierungsbasis ausgesetzt. Gleichzeitig führt die Alterung der Bevölkerung zu einem steigenden Bedarf an Pflegeleistungen. Im Jahr 2010 waren rund 2,42 Millionen Menschen auf Pflege angewiesen. Diese Zahl könnte nach den heutigen Annahmen bis zum Jahr 2020 auf rund 2,9 Millionen und im Jahr 2030 auf 3,37 Millionen Menschen steigen. Ein besonderes Problem stellt dabei die Zunahme demenzieller Erkrankungen dar.

Ziel der Bundesregierung ist es, dass Pflegebedürftige auch künftig angemessene Pflegeleistungen zu einem bezahlbaren Preis erhalten und würdevoll gepflegt und betreut werden können. Dazu gehört, dass pflegebedürftige Menschen möglichst selbstständig und selbstbestimmt leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen setzt dabei neben der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung eine dauerhaft tragfähige Finanzierung der Pflegeversicherung voraus. Vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag eine Ergänzung durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss, vereinbart.

Damit pflegebedürftige Menschen entsprechend ihren Wünschen möglichst lange zu Hause betreut werden können, ist die ambulante Versorgung weiter zu stärken. Dazu gehört auch die Unterstützung von pflegenden Angehörigen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege hat die Bundesregierung die Einführung einer Familienpflegezeit beschlossen.

Für eine gute Gesundheitsversorgung und Pflege werden mehr Fachkräfte in den Heil- und Pflegeberufen benötigt, die den wachsenden Bedarf decken können. Da das Arbeitskräftepotenzial infolge des demografischen Wandels abnehmen wird, sind heute die notwendigen Rahmenbedingungen für die Ausbildung und dauerhafte Berufsausübung der Fachkräfte von morgen zu setzen. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang bereits verschiedene Initiativen gestartet, so zum Beispiel die „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege“.

Ländliche Räume und Stadtregionen, Infrastruktur und Mobilität

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf ländliche Räume und Stadtregionen stellen sich sehr unterschiedlich dar, denn Wachstums- und Schrumpfungsprozesse finden oftmals gleichzeitig und teils auch in räumlicher Nähe statt. Mitentscheidend für diese Entwicklung sind neben dem Bevölkerungsrückgang vor allem Binnenwanderungen sowie die jeweilige regionale und wirtschaftliche Ausgangslage. Daneben wird die Veränderung der Alterszusammensetzung das Leben in ländlichen und städtischen Räumen wesentlich beeinflussen.

Die demografischen Entwicklungen verändern die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur. Deren Spektrum reicht von bedarfsgerechten Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangeboten über die Telekommunikations-, Energie- und Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung bis hin zur Gesundheitsversorgung und den Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen).

Die Bevölkerungsabnahme wird vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu einer veränderten Nachfrage nach Infrastrukturangeboten führen. Vielerorts können die Abnahme der Wohnbevölkerung und der damit verbundene Nachfragerückgang nach Infrastrukturleistungen zu einer Überdimensionierung bestehender Infrastrukturen führen. Ohne die entsprechende Weiterentwicklung des Angebotes werden bestimmte Leistungen nicht mehr aufrechterhalten werden können, weil die Grenzen der Tragfähigkeit angesichts zurückgehender Einnahmen erreicht sind. Gleichzeitig führt die zurückgehende Auslastung des Infrastrukturangebotes zu einem steigenden Ressourceneinsatz, wie sich am Beispiel der Flächeninanspruchnahme zeigt: Trotz einer seit Jahren abnehmenden Bevölkerung werden immer noch mehr neue Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen.

Mit der demografischen Alterung wird sich auch der Bedarf an Infrastrukturleistungen verändern. Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden sich stärker an den Bedürfnissen Älterer orientieren. Dabei stehen vor allem

Gesundheitsdienst- und Pflegeleistungen, die ärztliche Versorgung, alters- und familiengerechtes Wohnen und altersspezifische soziale Infrastrukturen im Vordergrund. Solche Infrastrukturleistungen wohnortnah bereitzustellen, ist insbesondere für die ländlichen Räume eine Herausforderung.

Für die Politik in ländlichen und städtischen Regionen bedeutet der demografische Wandel ein Umdenken, ohne jedoch das Ziel aufzugeben, auf eine gleichwertige Entwicklung der ländlichen Räume und städtischen Ballungszentren hinzuwirken. Einen für alle gültigen Gestaltungsansatz gibt es dabei nicht. Vielmehr gilt es, an die jeweilige Situation örtlich angepasste Lösungen zu entwickeln, um die regionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Regionale Kooperationen über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinweg ermöglichen vielfach eine effizientere Aufgabenerfüllung und werden deshalb an Bedeutung gewinnen. Die Bundesregierung unterstützt die Länder unter anderem im Rahmen ihrer Förderprogramme und bei der Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes der Raumordnung. So tragen die Programme der Bundesregierung im Bereich Städtebauförderung und Wohnungspolitik sowie Modellvorhaben zur Daseinsvorsorge auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels dazu bei, Städte und ländliche Gemeinden als attraktiven Lebensraum für alle Generationen zu erhalten.

Die Infrastruktur ist ein bestimmender Faktor für die Standortattraktivität von Regionen und für die Ansiedlung von Unternehmen. Deshalb sind infrastrukturelle Maßnahmen ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Wirtschaftskraft und Beschäftigungsperspektiven in den Regionen zu stärken. Hierzu tragen Fördermaßnahmen für ländliche und/oder städtische Regionen auf nationaler und europäischer Ebene bei. Wichtige Beispiele dafür sind die Maßnahmen der europäischen Strukturfonds – der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Fonds für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF) – und die deutsche Regionalpolitik im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Sie werden im Sinne einer zielgenauen Förderung weiter aufeinander abgestimmt.

Teilnahme und Teilhabe am Arbeits- und Gesellschaftsleben erfordern eine gute Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangebote sowie moderne Kommunikationsmittel. Mobilität und Kommunikation können eine Brücke schlagen zwischen städtischen und ländlichen Räumen ebenso wie zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen. Insgesamt wird der demografische Wandel nicht weniger, sondern anderen und regional unterschiedlichen Verkehr mit sich bringen. Daher sind eine bedarfsorientierte Anpassung der Verkehrssysteme, die auch die Verkehrssicherheit und Nutzerfreundlichkeit im Blick hat, sowie die Weiterentwicklung innovativer Mobilitätslösungen vor allem im öffentlichen Personennahverkehr erforderlich. Bedeutsam ist auch die Versorgung von dünn besiedelten ländlichen Räumen mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen und -netzen.

Der demografische Wandel bietet die Chance für eine umfassende und nachhaltige Modernisierung der Daseinsvorsorge und der infrastrukturellen Angebote. Bei der Entwicklung regional und örtlich angepasster Lösungen sind in erster Linie die Länder und Kommunen gefordert. Die Bundesregierung begleitet und unterstützt diesen Prozess.

Staat und Verwaltung

Der demografische Wandel hat Auswirkungen auf den Staat, denn die Art und Weise, wie der Staat Allgemeinwohlbelange realisieren kann, wird maßgeblich von den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln, seinem Personal und seinen Dienstleistungen für den Bürger beeinflusst.

Für die Einnahmen und Ausgaben des Staates ist die demografische Entwicklung ein maßgeblicher Einflussfaktor. Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergeben sich dabei mittel- bis langfristig weniger aus dem Bevölkerungsrückgang als aus den Veränderungen in der Altersstruktur der Gesellschaft. Der Druck auf die öffentlichen Haushalte wird sich unter ansonsten unveränderten Bedingungen auch durch steigende staatliche Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege tendenziell erhöhen.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates für künftige Generationen zu bewahren, besteht ein zentrales Ziel darin, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Dabei geht es darum, weit in die Zukunft reichende Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, um mögliche Fehlentwicklungen zu erkennen und rechtzeitig durch eine geeignete Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik gegenzusteuern.

Für die Sicherstellung tragfähiger Finanzen sind für die Bundesregierung vier Leitlinien von grundlegender Bedeutung: Tragfähige Politik verlangt erstens die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und verbesserte Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung. Sie ist zweitens eine ressortübergreifende Aufgabe, die drittens rechtzeitiges Handeln erfordert und viertens Risiken hinreichend berücksichtigt.

Wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaft handlungsfähigen Staat ist die wirksame Rückführung der Schuldenstandsquote. Mit der Einführung der „Schuldenbremse“ wurde das Prinzip der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Grundgesetz verankert. Die neue Regel verpflichtet nach einer Übergangsfrist den Bund erstmals im Jahr 2016 und die Länder erstmals im Jahr 2020 zu strukturell ausgeglichenen Haushalten.

Zur Umsetzung der Schuldenregel verfolgt die Bundesregierung eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie. Dazu gehört ein umfassendes und langfristig angelegtes finanz-, wirtschafts-, bildungs-, forschungs-, familien- und sozialpolitisches Konzept. Wichtige Beiträge zur wachstumsfreundlichen Ausrichtung dieses Konzepts leistet die Priorisierung für Ausgaben im Bereich Bildung

und Forschung, aber auch im Bereich der Kinderbetreuung. Einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Tragfähigkeitsrisiken stellen die Reformen in den Systemen der sozialen Sicherung dar, die bereits in den vergangenen Jahren erfolgt sind.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, ist es zudem erforderlich, dass die Verwaltung ihr Angebot an staatlichen Leistungen an die sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen anpasst. Mit sinkender Bevölkerungszahl wird einerseits die Nachfrage an Verwaltungsleistungen abnehmen. Andererseits wird die veränderte Altersstruktur eine verstärkte Nachfrage von Leistungen für ältere Bürger nach sich ziehen. Eine zentrale Herausforderung wird dabei sein, an diese Entwicklung angepasste Verwaltungsdienstleistungen in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte bereitzustellen. Dies betrifft zwar in erster Linie die Verwaltungen der Kommunen und der Länder. Aber auch die Bundesverwaltung kann sich dieser Aufgabe nicht verschließen.

Insbesondere im ländlichen Raum könnten Anpassungen der Verwaltungsstrukturen oder Kooperationen erforderlich werden, um öffentliche Leistungen sowohl effizient als auch bürgernah bei einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur zur Verfügung zu stellen.

Die Verwaltung der Zukunft wird noch stärker als heute bei der Bereitstellung der Verwaltungsdienstleistungen auf den Einsatz moderner Technik setzen. Behördenangelegenheiten werden verstärkt „online“ oder „telefonisch“ angeboten werden können. Dabei können die Möglichkeiten der modernen Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung den persönlichen Kontakt erhalten. Gerade für Menschen in ländlichen Räumen werden der mobile und der virtuelle Zugang sowie die Funktion eines einheitlichen Ansprechpartners in der Verwaltung an Bedeutung gewinnen.

Die demografischen Veränderungen lassen Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland erwarten, wenngleich die Komplexität des gesellschaftlichen Wandels verlässliche Prognosen extrem schwierig macht. Bevölkerungsalterung und -rückgang werden einerseits zu veränderten Delikts- und Täterstrukturen führen, andererseits werden sich auch die Sicherheitsbedürfnisse und Opferstrukturen wandeln. Für die Aufgabenerfüllung der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden und Organisationen bedeutet das, Sicherheits- und Präventionskonzepte wie auch die Aufbau- und Ablauforganisation der Sicherheitsbehörden langfristig den sich ändernden Strukturen anzupassen.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind auch für den Staat als Arbeitgeber zu bewältigen, denn die Leistungserbringung wird mit alternden Belegschaften, geringeren Finanzressourcen, weiterem Personalabbau und komplexeren Prozessen sicherzustellen sein. Die absehbaren Entwicklungen erfordern eine demografiegerechte Personalpolitik für die Bundesverwaltung. Zu einer solchen Personalpolitik gehören Maßnahmen der alters- und alternsgerechten Arbeitsgestaltung, des Arbeitsschutzes, des Gesundheitsmanagements sowie der Förderung des lebenslangen Lernens. Konkurrenzfähige Beschäftigungsbedingungen sind in ihrer Gesamtheit zugleich Grundlage dafür, dass der öffentliche Dienst gute Nachwuchskräfte gewinnt und dauerhaft halten kann. Die Gewinnung von gut qualifiziertem Nachwuchs ist umso bedeutsamer, als der fortdauernde Stellenabbau in der Bundesverwaltung und die laufende Umstrukturierung der Bundeswehr die Einstellungszahlen maßgeblich beeinflussen werden.

V. Ausblick

Der Demografiebericht macht deutlich, dass sich Deutschland in den nächsten Jahrzehnten stärker als die meisten anderen OECD-Länder auf einen Rückgang und eine Alterung der Bevölkerung einstellen muss. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf nahezu alle Gesellschafts-, Lebens- und Politikbereiche. Hieraus ergeben sich neue Herausforderungen, um das gesellschaftliche Zusammenleben und den wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland langfristig zu sichern. Durch verbesserte Lebensbedingungen und gute medizinische Versorgung sind die Perspektiven für ein längeres und gesundes Leben gegeben. Dadurch bieten sich Chancen für den Einzelnen und für die Gesellschaft. Sie gilt es zu erkennen und positiv zu gestalten.

Die Bundesregierung hat – wie der Bericht im Einzelnen zeigt – in den vergangenen Jahren in allen relevanten Politikbereichen bereits auf die Veränderungen reagiert. Um die Chancen des demografischen Wandels zu nutzen und die Herausforderungen positiv zu gestalten, wird die Bundesregierung ihre demografiepolitischen Aktivitäten mit einer Demografiestrategie, die sie im Frühjahr 2012 vorlegen wird, ressortübergreifend koordinieren. Die Bundesregierung orientiert sich dabei an einer der jeweiligen Lebenssituation angepassten, generationenübergreifenden Politik, die die Entwicklungschancen frühzeitig und für Menschen jeden Alters durch die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen fördert. Sie richtet ihre Arbeit dabei nach folgenden vier Zielen aus:

1. Chancen eines längeren Lebens erkennen und nutzen

Der erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung und das damit verbundene längere gesunde Leben sind eine große Chance für jeden Einzelnen wie auch für die Gesellschaft als Ganzes. Damit einher geht eine Verschiebung der Abfolge und Länge, teilweise auch eine Überlagerung der bisherigen klassischen Lebensphasen (Ausbildung, Arbeit, Ruhestand). Alle Menschen sollen ihrer Lebenssituation entsprechend die Chance erhalten, ihre Potenziale und Fähigkeiten zu entwickeln, Lebenswünsche zu realisieren und ihren Beitrag zum gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu leisten. Die Entwicklungsmöglichkeiten sind frühzeitig, für Menschen jeden Alters und in allen Lebensbereichen von der Familie über die Bildung, Erwerbsbeteiligung und das bürgerschaftliche Engagement bis hin zur Gesundheit zu gestalten.

2. Wachstumsperspektiven stärken und Wohlstand sichern

Der zu erwartende Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird etwa ab dem Jahr 2020 deutlich schneller verlaufen als der Rückgang der Gesamtbevölkerung. Die damit verbundenen Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Sicherung der Fachkräftebasis und eines hohen Produktivitätswachstums, erfordern es, diesen Prozess zu gestalten. Dies verlangt vorrangig die Qualifizierung und Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, aber auch mehr qualifizierte Zuwanderung sowie die Stärkung des Forschungs- und Innovationspotenzials und wachstumsfördernde Rahmenbedingungen der Faktor- und Produktmärkte.

3. Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt erhalten und stärken

Die Alterung der Bevölkerung und die regional unterschiedliche Bevölkerungsdynamik werden Veränderungsbereitschaft und Anpassungen erfordern. Dies gilt für eine stabile Finanzierungsbasis und generationengerechte Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ebenso wie für die Sicherung einer wohnortnahen Grundversorgung in den Regionen und Kommunen. Die Menschen in Deutschland sollen sich auch künftig auf eine angemessene Absicherung im Alter und Versorgung mit Gesundheits- und Pflegeleistungen verlassen können.

4. Handlungsfähigkeit des Staates bewahren

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zu bewahren, ist die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Ein wichtiger Orientierungspunkt ist dabei die Generationengerechtigkeit. Die sozialen Sicherungssysteme und das öffentliche Leistungsangebot sind dabei an die sich verändernden Bedingungen und Bedürfnisse anzupassen.

Ausgehend von diesen vier Zielen leitet die Bundesregierung folgende Handlungsfelder für ihre Demografiestrategie ab:

– Jungen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Geschlecht Bildung und Qualifizierung ermöglichen, den Übergang in das Berufsleben erleichtern sowie von den ersten Lebensjahren an die Grundlagen einer gesunden Lebensführung vermitteln.

– Eine kinder- und familienfreundliche Gesellschaft einschließlich familiengerechter Wohnbedingungen unterstützen und die Realisierung von Kinderwünschen erleichtern.

– Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, damit die Menschen familiäre Verantwortung für die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen übernehmen, ihre beruflichen Potenziale entfalten und diese über familienbedingte Nichterwerbsphasen hinaus langfristig erhalten können.

– Die Voraussetzungen für ein längeres und gesundes Arbeitsleben weiter verbessern, Altersbilder neu definieren und Weiterbildung und Qualifizierung unterstützen.

– Eine qualifizierte Fachkräftebasis sichern und die unternehmerische Initiative stärken durch Nutzung des inländischen Potenzials – vor allem durch die Steigerung der Beteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern am Erwerbsleben – wie auch durch vermehrte Zuwanderung gut qualifizierter ausländischer Fachkräfte.

– Die Innovationsfähigkeit steigern und eine wachsende Produktivität in der Wirtschaft durch Infrastruktur und wachstumsfördernde Rahmenbedingungen unterstützen.

– Die Potenziale der älteren Menschen aktivieren, ihre Teilhabe am sozialen Leben unterstützen und bürgerschaftliches Engagement stärken.

– Ein möglichst langes, gesundes und selbstbestimmtes Leben durch förderliche Bedingungen vom altersgerechten Wohnraum bis hin zu familiären und sozialen Netzwerken unterstützen und eine qualitätsgesicherte und angemessene Gesundheitsversorgung und Pflege sicherstellen.

– Den Rahmen für den demografischen Wandel in ländlichen Räumen und Städten gestalten und damit verbundene Chancen für Umwelt und Ressourcenschonung nutzen, infrastrukturelle Daseinsvorsorge und bedarfsgerechte Mobilitätslösungen sichern, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Blick haben, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und die Integration vor Ort verbessern.

– Die Solidität der öffentlichen Finanzen einschließlich der sozialen Sicherungssysteme langfristig sichern, eine gute Versorgung aller Bürger mit leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Verwaltung gewährleisten.

Die Kompetenzen zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels liegen für die aufgeführten Handlungsfelder nicht allein auf der Bundesebene. Länder, Kommunen, Wirtschaft, Sozialpartner sowie weitere gesellschaftliche Akteure sind in ihren Bereichen und Zuständigkeiten gefordert. Die Gestaltung des demografischen Wandels sowie die Nutzung der Chancen eines längeren und gesunden Lebens können nur gelingen, wenn die unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen zusammenwirken und die demografischen Herausforderungen aktiv und nachhaltig angehen.

Die Eigenverantwortung jedes Einzelnen ist dafür Voraussetzung: Ohne sie kann die Gestaltung des demografischen Wandels keinen Erfolg haben.

Die Bundesregierung versteht ihren Demografiebericht und – darauf aufbauend – die Demografiestrategie als Beiträge zur Entwicklung einer ebenenübergreifenden Demografiepolitik für Deutschland und zu einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung. Sie wird ausgehend von der bestehenden Zusammenarbeit im Rahmen ihrer De-

mografiestrategie auch Vorschläge unterbreiten, wo und in welcher Form eine zusätzliche ebenen- und maßnahmenübergreifende Koordinierung in Bezug auf die Handlungsfelder erforderlich ist.

Der demografische Wandel und seine Gestaltung sind ein komplexer Prozess. Demografiepolitik ist daher eine langfristige Gestaltungsaufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn die Bürger mitwirken. Dazu bedarf es Möglichkeiten eines Austauschs. Die Bundesregierung wird daher mit ihrer Demografiestrategie einen Dialogprozess initiieren, in dessen Rahmen die weitere Abstimmung der demografiepolitischen Aktivitäten auf den unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen sowie ihre zukünftige Ausgestaltung, Begleitung und Fortentwicklung vorgesehen sind.

Seite

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333